

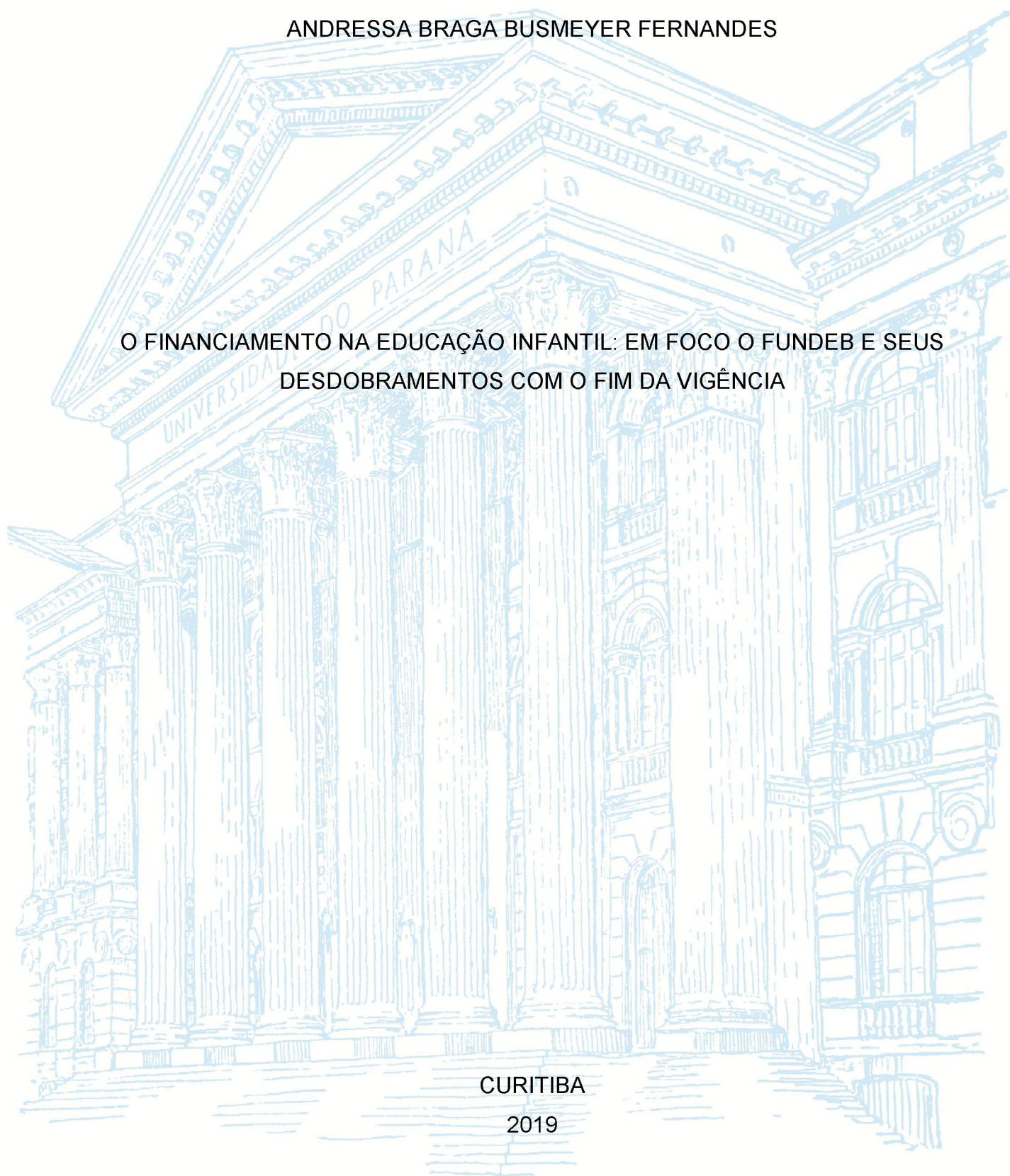
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ANDRESSA BRAGA BUSMEYER FERNANDES

O FINANCIAMENTO NA EDUCAÇÃO INFANTIL: EM FOCO O FUNDEB E SEUS  
DESDOBRAMENTOS COM O FIM DA VIGÊNCIA

CURITIBA

2019



ANDRESSA BRAGA BUSMEYER FERNANDES

O FINANCIAMENTO NA EDUCAÇÃO INFANTIL: EM FOCO O FUNDEB E SEUS  
DESDOBRAMENTOS COM O FIM DA VIGÊNCIA

Monografia apresentada ao curso de  
Especialização em Políticas Educacionais, Setor  
de Educação, Universidade Federal do Paraná,  
como requisito parcial à obtenção do título de  
Especialista em Políticas Educacionais.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup>MestraCamila Maria Bortot.

CURITIBA

2019

Dedico este trabalho a professora orientadora que com sua dedicação, paciência e atenção essenciais para desenvolvimento da pesquisa, bem como a minha família, especialmente minha mãe Luiza e meu marido Mateus.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus pela força para chegar ao fim, mesmo que por muitas vezes o pensamento de desistir tivesse invadido a minha mente.

Aos professores que se dedicaram no planejamento do curso bem como aos professores formadores que ministraram as aulas colaborando em minha formação na especialização em políticas educacionais.

Em especial a minha orientadora professora Mestra Camila Maria Bortot que mesmo com as adversidades da vida me auxiliou em todo o processo de concretização da pesquisa.

A minha família principalmente minha mãe e meu marido que tiveram paciência e compreensão nos momentos em que achei que fracassaria, me apoiando em todas as minhas decisões, escutando e por vezes permitindo apenas que as lágrimas que demonstravam a dificuldade pudessem rolar sem nenhuma reprovação ou questionamento.

A educação está entre as atividades mais elementares e necessárias da sociedade humana, que jamais permanece tal qual é, porém se renova continuamente através do nascimento, da vinda de novos seres humanos. Esses recém-chegados, além disso, não se acham acabados, mas em um estado de vir a ser. Assim, a criança, objeto da educação, possui para o educador um duplo aspecto: é nova em um mundo que lhe é estranho e se encontra em processo de formação; é um novo ser humano e é um ser humano em formação.

**HANNAH ARENDT**

## RESUMO

O presente trabalho localiza-se dentre as pesquisas de políticas educacionais, em que se delimitou por tema o financiamento da/na educação infantil. Como objeto selecionamos o FUNDEB e suas relações com a Educação Infantil, com análise de seus impactos com o fim da vigência em 2020. Teve-se como problema norteador: qual a influência do financiamento na manutenção e qualidade da educação infantil com possibilidade do fim da vigência do FUNDEB? Objetivou-se, por meio de pesquisa bibliográfica com abordagem qualitativa, compreender o impacto do financiamento na manutenção e qualidade da educação infantil, analisando o FUNDEB como política de base e consequências acerca da vigência do fundo. Para tanto, utilizou-se fontes primárias normativas da organização da política e gestão da educação no Brasil, com foco no financiamento. Esquematizou-se o histórico da primeira infância e o reconhecimento da educação infantil enquanto primeira etapa da educação básica e como ela é financiada através dos documentos mandatórios alinhados ao financiamento da educação. Também apreendeu-se as ações sobre a mudança do FUNDEF ao FUNDEB, visto que o último incluiu a educação infantil no rol do financiamento da educação. Por fim, analisou-se as perspectivas com o fim da vigência do FUNDEB e seus desdobramentos negativos, refletindo, ainda, sobre a possibilidade de o tornar fundo permanente, apresentando um panorama ao alinhamento e alianças a outros parâmetros como o CAQ e do CAQi para efetivação de uma educação pública de qualidade. Conclui-se que um fundo público como o FUNDEB ameaçado pelo seu fim de vigência, impacta, diretamente, na educação infantil na dimensão da qualidade de atendimento, referindo-se desde o aumento no número da relação crianças ao profissional docente, falta de valorização dos professores, não ter mobiliário e material adequado ao atendimento, a este público que é tão específico, além de refletir diretamente nos salários pagos aos profissionais, a alta carga horária de trabalho e a proporção criança/profissional maior que a estabelecida pelo MEC. Ainda, assegura-se que esse estudo é, no mínimo, complexo por tratar de um assunto debatido na atualidade frente a tantas mudanças conjunturais, sobretudo, após a divulgação da portaria 649, de 22 de março de 2019 que redefine o Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica do Ministério da Educação, excluindo as menções sobre as definições do CAQi e do CAQ e passando esta pauta para discussão do Ministério do Planejamento e Economia.

**Palavras-chave:** Políticas Educacionais. Financiamento. Educação Infantil. FUNDEB.

## ABSTRACT

The present work is located among the researches of education politics, in that was delimited by theme the financing of the / in the infantile education. As object selected FUNDEB and their relationships with the Infantile Education, with analysis of their impacts with the end of the validity in 2020. was it had how problem norteador: which the impact of the financing in the maintenance and quality of the infantile education with possibility of the end of the validity of FUNDEB? It was aimed at, through bibliographical research with qualitative approach, to understand the impact of the financing in the maintenance and quality of the infantile education, analyzing FUNDEB as base politics and consequences concerning the validity of the bottom. For so much, it was used normative primary sources of the organization of the politics and administration of the education in Brazil, with focus in the financing. It was schematized the report of the first childhood and the recognition of the infantile education while first stage of the basic education and like her it is financed through the documents aligned mandatórios to the financing of the education. It was also apprehended the actions on the change of FUNDEF to FUNDEB, because the last included the infantile education in the list of the financing of the education. Finally, it was analyzed the perspectives with the end of the validity of FUNDEB and their negative unfoldings, contemplating, still, about the possibility of turning deep permanent, presenting a panorama to the alignment and alliances the other parameters as CAQ and of CAQi for efetivação of a public education of quality. It is ended that a public bottom like FUNDEB threatened by his/her validity end, impacta, directly, in the infantile education in the dimension of the service quality, referring from the increase in the number of the relationship children to the educational professional, lack of the teachers' valorization, not to have furniture and appropriate material to the service, to this public that is so specific, besides contemplating directly in the wages paid to the professionals, the high work workload and the proportion larger child / professional than the established for MEC. Still, he/she checks that that study is, at least, complex for treating of a subject debated front at the present time to so many changes of the situation, above all, after the popularization of the entrance 649, of March 22, 2019 that redefine the Permanent Committee of Evaluation of Costs in the Basic Education of Ministry of Education, excluding the mentions about the definitions of CAQi and of CAQ and passing this line for discussion of the Ministry of the Planning and Economy.

Word-key: Education Politics. Financing. Infantile education. FUNDEB.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias  
CAQ – Custo Aluno Qualidade  
CAQi – Custo Aluno Qualidade Inicial  
CPACEB - Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica do Ministério da Educação  
CF – Constituição Federal  
EC – Emenda Constitucional  
EJA – Educação de Jovens e Adultos  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FPE - Fundo de participação Estadual  
FPM - Fundo de participação Municipal  
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
ICMS – Impostos sobre circulação de mercadorias e serviços  
IPI - Impostos sobre industrializados proporcional as exportações  
IPlexp - Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações  
IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores  
ITCMD - Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação  
ITR - Cota parte de 50% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural  
LC – Lei Complementar  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases  
MEC – Ministério da educação  
MDE – Manutenção e Desenvolvimento da Educação  
MIEIB - o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil  
PEC – Projeto de Emenda Constitucional  
PIB – Produto Interno Bruto



SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO ..... 10

2 A EDUCAÇÃO INFANTIL E SEUS MARCOS LEGAIS ENTRE 1988 E 2014 ..... 13

3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL DO FUNDEF AO FUNDEB .28

4 AVANÇOS E LIMITES DO FUNDEB: UM DEBATE SOBRE AS PERSPECTIVAS  
COM O FIM DA VIGÊNCIA DO FUNDO ..... 42

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 56

REFERÊNCIAS..... 62

ANEXO ..... 70

## 1 INTRODUÇÃO

O tema da presente monografia de conclusão de curso se circunscreve na área das relações entre política e financiamento da educação. Por ser um tema amplo e, seguramente, fundamental para o debate, delimitou-se por objeto de pesquisa o financiamento da/na educação infantil e a os limites, avanços e desafios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) que completará sua vigência em 2020.

O interesse pela temática originou-se nas discussões realizadas em uma explanação da professora Jokasta Pires Vieira Ferraz, durante a semana cultural realizada pela prefeitura de Curitiba aos funcionários no segundo semestre de 2018. Realizou um panorama da sua pesquisa sobre gasto aluno, tratando como potencial de gasto aluno seria o cálculo do valor aluno sem a redistribuição proposta pelo FUNDEB. Isso nos levou a vários questionamentos para eventual pesquisa que se estreitou na articulação de financiamento, qualidade e educação infantil.

Esse estreitamento foi ao que, na prática, vivenciei como professora por 4 anos na rede municipal de Curitiba. A prática nos traz visões que precisam ser problematizadas/analizadas por meio da pesquisa, em que o financiamento trouxe reais inquietações sobre o investimento na primeira etapa da educação básica. No chão da escola, observou uma empiria descompassada com a qualidade da educação que pensamos para o que a Constituição Federal (1988) e Lei de Diretrizes e Bases (1996) determinou como, nomeamos anteriormente, primeira etapa da educação básica.

No contexto do FUNDEB, política que abrange o financiamento de toda educação básica e com ela a educação infantil, já que a mesma foi reconhecida a partir da LDB 9394/96 como primeira etapa da educação básica. Além das mudanças na constituição que tonaram obrigatória a educação de crianças de 4 e 5 anos e as metas da ampliação do atendimento a primeira infância, chegamos a inferência: qual a influência do financiamento na manutenção e qualidade da educação infantil com possibilidade do fim da vigência do FUNDEB?

Para responder ao problema de pesquisa, traçou-se como o objetivo geral compreender importância do financiamento para qualidade da educação infantil e

suas relações com o fim da vigência do FUNDEB, em 2020. Alinhado a isso, delimitou-se três objetivos específicos: esquematizar o histórico da origem do financiamento da educação infantil; analisar o financiamento com base na qualidade na perspectiva do gasto aluno e o custo aluno qualidade na educação infantil e identificar avanços e os limites do Fundeb para a qualidade da educação infantil além dos novos desafios com o vencimento do fundo chegando próximo.

Ao longo do desenvolvimento do projeto de pesquisa e efetivação da mesma uma frase de Quirino (2011) ficou em minha mente apresentada na aula de um dos professores do curso: “Assim, se quisermos saber a forma como cada ente prioriza ou não determinada política pública, o termômetro é seu orçamento” (QUIRINO, 2011, p.1). Desta forma justifica-se pesquisar sobre financiamento na educação de forma a verificar como se priorizam as políticas voltadas para educação no Brasil, especialmente a educação da criança pequena, já que educação infantil como base da educação brasileira desenvolverá no futuro cidadão criatividade, autonomia, sociabilidade, relações sociais e interpessoais, cognitivo e as habilidades físicas. É o financiamento que irá garantir ao sujeito de direito o acesso e permanência na creche e pré-escola.

Pesquisas sobre os efeitos da educação infantil, realizadas no Brasil e na América Latina, demonstraram que as crianças ao frequentarem uma educação infantil de qualidade obtêm resultados positivos na escolaridade e em testes de desenvolvimento. O acesso à educação infantil, antes dos três anos de idade e a duração da frequência estão relacionados com um maior desenvolvimento intelectual (BRASIL, 2006).

É necessário ter consciência de que educação e financiamento estão atrelados, pois sem investimento é impossível conseguir realizar uma educação de qualidade. Sobre isso, França (2016, p.197) coloca: “O investimento de recursos públicos constitui um dos pontos principais para se obter uma educação pública de qualidade, considerada um direito de todos” e o FUNDEB constitui a principal fonte de financiamento da educação básica, refletir sobre seus limites, avanços e possibilidades e a sua relação com a educação infantil é importante para desenvolver a qualidade que desejamos.

A política do Fundeb representou um avanço importante no tocante ao financiamento da educação, especialmente no que se refere à educação infantil, pois até então, apesar de ser legalmente

reconhecida como primeira etapa da educação, não havia recursos subvinculados para sua manutenção (MACEDO, 2011, p.175).

Para desenvolver a pesquisa, a metodologia foi de revisão bibliográfica, com abordagem qualitativa, através do uso de fontes primárias normativas da organização da política e gestão da educação no Brasil, com foco no financiamento. A pesquisa baseou-se em diversos autores e documentos que vieram contribuir para o desenvolvimento das discussões sobre financiamento, qualidade e educação infantil, buscando esquematizar o histórico da origem do financiamento da educação infantil a partir dos documentos normativos, analisar as determinações do FUNDEF e FUNDEB e seu papel no financiamento da educação infantil, por fim identificar avanços e limites do FUNDEB para a qualidade da educação infantil além dos novos desafios com o vencimento do fundo chegando próximo, este temática final foi a mais difícil de desenvolver pela pouca quantidade de textos que invistam na discussão sobre o fim do FUNDEB.

Num primeiro momento utilizamos dos documentos mandatórios, com peso de lei, demonstrando o histórico da primeira infância e do financiamento da educação publicados entre 1988 com a Constituição Federal como marco de reconhecimento da educação infantil como primeira etapa da educação básica, passando pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e o reconhecimento da criança como sujeito de direito, a LDB que assegura educação gratuita a esta faixa etária até então pouco reconhecida até 2014 com o PNE e sua definição das metas para educação infantil.

Na segunda seção, com base em Santos, Martins, Zander, Tavares, Cunha, Dourado, Militão, Nunes e outros, analisamos a proposta das políticas de financiamento da educação brasileira com o FUNDEF e sua substituição pelo FUNDEB bem como a realidade histórica com que foram inseridas e o reconhecimento da necessidade de considerar toda a educação básica na política de fundos para a realização de uma educação de qualidade.

Por fim, examinamos os avanços e limites da política de fundos vigente o FUNDEB que busca em sua origem garantir uma educação de qualidade com a divisão dos impostos arrecadados por estado e municípios rateado pelo número de matrículas, porém, que não é suficiente para garantir estrutura mínima de trabalho e atendimento aos estudantes se compararmos aos cálculos realizados pelo CAQi

com base nos percentuais mínimos de qualidade e as implicações do seu possível fim em 2020.

## **2 A EDUCAÇÃO INFANTIL E SEUS MARCOS LEGAIS ENTRE 1988 E 2014**

Nessa primeira seção buscamos compreender o que normatiza a Educação Infantil brasileira a partir da carta magna de 1988 até 2014, com o Plano Nacional de Educação. Escolhemos, para tanto, documentos normativos por possuírem força de lei e que são obrigatórios à organização a etapa em análise nesse estudo.

A partir das leituras de Moreira e Lara, Barros, Nunes, Silva e Souza destacamos, a priori, Constituição Federal (CF/1988), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), Lei de Diretrizes e Bases, lei nº 9394/96 e Plano Nacional (2001-2011; 2014-2024). Sobre isso, Silva e Souza (2017, p. 189) resumem:

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), destaca a Educação Infantil em creches e pré-escolas como um direito da criança, dever do Estado e da família. No artigo 208, estipula a efetivação do dever do Estado com a educação na garantia de atendimento em creche e pré-escola para crianças de 0 a 6 anos de idade. O “Estatuto da Criança e do Adolescente” (ECA), Lei nº 8.069, promulgado em 13 de julho de 1990 (BRASIL, 1990), garante atendimento em creches e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade. A “Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional” (LDB), Lei nº 9.394 (BRASIL, 1996), constitui a Educação Infantil, como etapa da Educação Básica.

Temos como ponto de partida em nossa discussão pelo principal marco de reconhecimento da primeira infância como primeira etapa da educação básica, definindo os princípios fundamentais. A Constituição de 1988, conhecida como a “constituição cidadã”, despertou os olhares para a primeira infância e a criança enquanto um sujeito de direito, além de garantir à educação um destaque enquanto direito do ser.

Verifica-se, portanto, que a “Constituição Cidadã”, foi mais ousada que as suas antecessoras ao elevar a educação ao patamar de direito fundamental, objetivo fundamental e direito social da República Federativa do Brasil, seguindo, desse modo, a moderna tendência das atuais Nações Democráticas cujas políticas

encontraram-se centradas no bem-estar e na dignidade da pessoa humana (BARROS, 2008, p. 3).

O artigo 6º da CF deixa claro a defesa da criança e da educação, porém, seu texto original foi modificado a partir de uma Emenda Constitucional (EC) nº 60 de 15 de setembro de 2015, ao complementar alguns direitos fundamentais.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."(NR) (BRASIL, 1988).

O artigo 227 quebra paradigmas da criança enquanto receptor das vontades externas e reconhece da criança enquanto sujeito de direito, mas que precisa ser cuidado, definindo os responsáveis pela criança.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Tais artigos garantem num contexto geral o direito da criança sem grandes delimitações, mas é no artigo 208 que vemos a palavra educação infantil enquanto direito e a garantia de acesso como um dever do Estado de proporcioná-la. A redação desta lei teve uma alteração pela emenda constitucional nº 53 de 2006, onde reduz o atendimento na creche de 0 a 3 anos e na pré-escola de 4 a 5 anos, bem como a EC nº 59 de 11 de novembro de 2009 que o atendimento à toda criança de 4 anos passa a ser obrigatório e não mais facultativo tanto ao Estado como aos pais.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:  
I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006](#)) (BRASIL, 1988).

A emenda constitucional 59° muda o rumo da educação, pois até então se garantia enquanto obrigatória a etapa do ensino fundamental, ao reconhecer a educação básica como gratuita e obrigatória, reconhece a educação infantil e o ensino médio é dever constitucional do estado de promove-los, além disso ao assegurar a oferta a quem não teve acesso na idade apropriada garante também a modalidade da EJA.

Neste ponto também precisamos refletir que a constituição Federal garante a educação enquanto obrigatória e gratuita para intervalo de idade entre 4 e 17 anos e não garantindo a finalização das etapas de ensino. Como coloca Campos (2010, p. 11):

As principais modificações introduzidas foram: primeiro, a obrigatoriedade fica definida segundo o critério da idade do aluno e não mais pelo critério da etapa de ensino correspondente; segundo, amplia-se consideravelmente a duração da obrigatoriedade, de 9 para 14 anos. Como no Brasil as taxas de atraso escolar são bastante altas, muitos alunos completarão 17 anos sem terminar o ensino médio e até mesmo sem finalizar o ensino fundamental.

A Emenda Constitucional 53 reduz a idade da educação infantil que antes era de 6 para 5 anos, outra quando modificação foi a criação com esta emenda do fundo de manutenção para educação o FUNDEB para substituir o então FUNDEF<sup>1</sup>, fundos que serão melhor descritos e explicados na segunda seção, mudança importante descrita por Oliveira (2009, p. 50):

Verificou-se que as emendas n.º 14/1996 e n.º 53/2006 formalizam importante veio das reformas educacionais implementadas na educação básica pelos governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, instituindo a política de fundos não só como recurso de distribuição e controle dos gastos educacionais, mas como recurso de regulação da ação federativa dos entes subnacionais em relação às políticas educacionais

A Constituição Federal define o Estado enquanto responsável pela educação da criança pequena, **mas assegurar** a oferta e o dever do Estado em proporcionar

---

<sup>1</sup> Fundos que serão melhor descritos e explicados na segunda seção

educação não garante em que condições esta ocorrerá, assim o artigo 206 em seus incisos I e VII nos traz a informação de garantia de acesso, permanência e de educação de qualidade.

Ao tratar dos princípios do ensino, a CF estabelece, no inciso I do artigo em epígrafe, o direito de acesso e permanência na escola para todas as crianças, o que pode ser mais uma forma de pressionar o Estado a ampliar a oferta de vagas e as diversas esferas da Educação a supervisionar seus sistemas de ensino e corrigi-los quando estes dificultam o exercício desse direito. Quanto ao inciso VII, entende-se que garantir padrão de qualidade é condição que jamais se pode perder de vista, visto que na história da Educação Infantil brasileira a marca de sua origem e de sua expansão sempre foi a precariedade. Quantidade e ampliação precisam combinar-se com qualidade na oferta e acesso a todos que o queiram (MOREIRA; LARA, 2012, p. 127).

Acesso e permanência são condições mais fáceis de mensurar, já que são informações estatísticas, para acesso precisamos de políticas públicas voltadas a construção de escolas, contratação de profissionais, para permanências políticas públicas voltadas ao acesso à educação, porém quando falamos de qualidade da educação perpassamos por um tema que precisa ser revisto e o tempo todo redefinido, já que qualidade é um conceito que não tem uma definição padrão, produzindo diversos significados de acordo com o contexto. “Portanto, em cada contexto e segundo cada posição, a ideia de “qualidade” mobiliza as mais diferentes concepções político-pedagógicas” (XIMENES, 2014, p.1029). Assim, Oliveira e Araújo (2005, p.21) colocam:

Cabe, pois, criar as condições de efetivação do princípio constitucional do padrão de qualidade do ensino (art. 206, inciso VII da Constituição Federal) como nova dimensão do direito à educação. O reconhecimento dessa necessidade não nos exime, pesquisadores da área de educação, do desafio e da responsabilidade de traduzir o “padrão de qualidade” num conjunto de indicadores passível de exigência judicial.

Ainda é na CF que temos definidos os percentuais de colaboração entre os entes federados para compor o financiamento da educação básica, tendo em seu texto:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento,



no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Assim a CF busca definir ao financiamento da educação um regime de colaboração onde se divida as competências e responsabilidades entres os entes federados, no que se refere também a manutenção e as etapas de ensino. Assim, Dourado, Moraes e Oliveira assinalam (2005, p.6):

Além de definir a educação como um direito de cidadania e estabelecer a responsabilidade de cada ente federado (União, estados e municípios), para que a oferta da educação básica seja garantida, a Constituição Federal de 1988 (art. 212) vincula um percentual de recursos específicos que cada ente tem que empenhar na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Os percentuais de colaboração para o financiamento da educação definidos para cada ente federado correspondem a 25% para estados e municípios e 18% para união. Coloca os entes federados com receitas bem diferentes num patamar de igualdade financeira definindo a cada um por mais que com regime de colaboração uma maior responsabilidade sobre a etapa de ensino definida.

Temos, assim, dois princípios constitucionais que regem as relações entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios: a autonomia e o regime de colaboração (art. 23 da CF). Ao erigir o município ao nível de ente autônomo da República Federativa, a Constituição não o declara autossuficiente; antes, elege o princípio da colaboração entre os entes, para garantir as condições de cada um cumprir suas respectivas competências (NUNES, 2011, p.32).

Ao aderir a política de descentralização e definir as etapas de ensino a serem responsabilidade de cada ente federado, deixou a cargo dos municípios, a responsabilidade pela educação infantil e parte do ensino fundamental, que é ente com menor arrecadação fiscal.

Uma outra consequência deste aumento da participação municipal nas matrículas da educação é que se rompeu o equilíbrio entre alunos atendidos e capacidade financeira dos municípios. Assim é que, embora os municípios já possuam uma matrícula na educação básica maior que aquela apresentada pelos estados, sua receita líquida de impostos é bem inferior àquela obtida pelos estados (cerca de três quartos), o que demonstra uma situação de grande fragilidade do atual sistema de financiamento (PINTO, 2007, p. 881).

Como forma de explicar e regulamentar os direitos já garantidos na Constituição Federal cria-se a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 ou Estatuto da Criança e do adolescente, vem substituir o código de menor em vigor até então, que apresentava uma característica repressora. Em 1989, aconteceu a Convenção sobre os Direitos da Criança pela Assembleia Geral das Nações Unidas, onde foram discutidos compromissos internacionais que abriram caminho para as discussões do ECA no ano de 1990, assim o ECA foi uma política de proposta de governo onde o Brasil tornou-se o primeiro país a adequar a legislação interna aos princípios consagrados pela Convenção.

O ECA não define apenas os direitos fundamentais, mas quem são as crianças e adolescentes por um critério etário e propõe todo pensamento de reordenação de ações e das políticas em torno de como efetivar estes direitos, tratando então de todas as crianças diferente do código de menor que tratava exclusivamente dos que estavam em situação irregular.

Assim, a Constituição de 1988 e o ECA mudaram o panorama da criança e do adolescente no Brasil, especialmente no tocante às políticas sociais, pois foi a partir desses diplomas que foram legalmente reconhecidos esses direitos, os quais podem ser exercidos junto à família, à sociedade e ao Estado. Os direitos assegurados pelo Eca constituem a chamada proteção integral, pela qual as crianças e adolescentes devem ser protegidos juridicamente nos aspectos, saúde, a educação, transporte, lazer e cultura. (MOREIRA; LARA, 2012, p. 130).

O ECA define a criança como prioridade absoluta e as responsabilidades para com as mesmas, definindo-as como sujeitos de direito, até mesmo antes do seu nascimento, e mais sujeitos em formação física, mental e social que precisam de apoio e proteção. “Art. 7º A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência” (BRASIL, 1990, p. 1).

Dentro do capítulo IV o ECA define a organização do direito à educação, à cultura e ao lazer que em seu primeiro tópico, e no artigo 54, inciso IV, define como papel do Estado o atendimento em creche e pré-escola o atendimento de crianças entre 0 e 5 anos.

O ECA enquanto lei reconhecedora da criança enquanto sujeito de direito e o estado enquanto responsável por promover os mesmos, permitiu uma abertura de cobrança por parte dos pais e da sociedade quanto a educação da criança pequena.

Enfim o ECA em seu disposto define 3 princípios: o de prioridade absoluta, melhor interesse e de municipalização. O de prioridade absoluta e melhor interesse foram trabalhados acima, mas respectivamente garantem a criança e o adolescente enquanto prioridade nas efetivações das ações dos entes federados e da sociedade em geral visando o melhor interesse quanto a proteção integral da criança. Já o princípio de municipalização do atendimento visa descentralizar as ações assistências buscando uma efetivação das garantias dos direitos e reconhecimentos das necessidades locais.

O princípio da prioridade absoluta, que dispõe sobre a cooperação entre os membros da sociedade, especialmente o Poder Público, na priorização da infância e da juventude, o princípio do melhor interesse, que visa a primazia dos direitos fundamentais infantojuvenis, e o princípio da municipalização, que traz o papel fundamental do Município nos programas assistenciais voltados à criança e ao adolescente, ressaltam a importância da doutrina da proteção integral (ULIANA, s.a., p. 17-18).

A Lei de Diretrizes e Bases (1996) regulamenta a educação brasileira com bases nos princípios da constituição, com outras versões ao longo da história da educação brasileira em 1961 e 1971, porém, a que nos interessa é a mais recente, de número 9.394/96.

Para educação infantil a promulgação da LDB em seu texto demonstra o reconhecimento desta etapa como parte da educação, já que ao longo da história da educação infantil o atendimento das crianças estava ligado à área social<sup>2</sup>. Porém, Barros (2008) explica que um dos avanços ao se reconhecer a educação infantil em seu artigo 29 como primeira etapa da educação básica é mais do que a área da qual a educação infantil fará parte, é uma integração ao sistema de ensino:

---

<sup>2</sup>O marco divisor de águas que reconheceu a educação infantil educação e não mais assistencialismo foi a constituição Federal de 1988, reconhecendo-a como parte do sistema educacional. “A partir da Carta Magna, observa-se que as creches, que antes eram vinculadas à área de assistência social, passaram a ser de responsabilidade da educação, assim, “tomou-se por orientação o princípio de que essas instituições não apenas cuidam das crianças, mas devem, prioritariamente, desenvolver um trabalho educacional” (PASCHOAL; MACHADO, 2009, p.85).

[...] representa, sobretudo, uma mudança de concepção na área da Educação Infantil. As instituições tornam-se espaços educacionais, que devem obedecer a uma regulamentação (elaborada pelos Conselhos de Educação), devem ter autorização para funcionamento, o que implica a necessidade de projeto pedagógico, formação adequada de seus profissionais, espaços e materiais apropriados. Assim, independentemente da vinculação institucional (Assistência Social ou Educação), todas as creches e pré-escolas integram o sistema de ensino e devem obedecer às diretrizes e as normas do respectivo Conselho de Educação (BARROS, 2008, p.13).

No que diz respeito ao provimento da educação infantil a LDB, segundo Barros (2008), em seu artigo 4º, a palavra “gratuidade” é inserida, que até então não estava garantida a esta modalidade de ensino pela Constituição Federal, assim obrigando que os entes federados se responsabilizem pela promoção desta etapa de ensino. Ao garantir de forma legal a gratuidade do ensino, permite a cobrança judicial da administração pública em promover o ensino, sendo facultativo ao cidadão usufruir, porém obrigatório ao Estado ofertar.

Moreira e Lara (2012) observam uma mudança na redação da lei que inverte papéis já definidos pela constituição federal no artigo 205º colocando então a família como primeira responsável pela educação e não mais como dever do Estado em primeiro lugar como descreve a CF.

O texto da CF veio garantir a família o direito a educação e ao Estado o dever de proporcioná-la, assim a sociedade viria a colaborar, mas não se responsabilizar pela educação. Porém com o advento neoliberal nos anos 1990 “um movimento desagregador, individualista, que transforma o paradigma de Estado social em Estado-mercado” (LIMA, 2008, p. 88). Numa nova concepção de descentralização das ações, Lima (2008), coloca que a LDB inverte os preceitos da CF e passa a sociedade a responsabilidade principal em promover a educação e ao estado a função de ente colaborativo, passando ser dever do estado o papel de regulador, e, “Desse favorecimento neoliberalismo decorre, o esvaziamento da função financiador a do Estado para ajusta-la como função redistributiva”. (LIMA, 2008, p. 89).

No que se refere a educação infantil a LDB reconhece e define prazo de 3 anos em seu artigo 89º para que a mesma incorpore os sistemas de ensino. Porém no título IV onde fala da organização da educação nacional determina as responsabilidades quanto a cada etapa da educação aos entes federados (municípios educação infantil e ensino fundamental, estados ensino fundamental e ensino médio, união função de supervisionar) apesar do reconhecimento da

educação infantil como primeira etapa da educação básica ainda coloca como prioridade para os municípios o ensino fundamental como bem explica Saviani:

Na distribuição das competências entre as diversas instâncias de governo, a LDB atribui aos municípios a responsabilidade de manter a educação infantil, garantindo, com prioridade, o ensino fundamental. Aos estados cabe colaborar com os municípios na oferta de ensino fundamental e manter, com prioridade, o ensino médio. À União, no exercício da coordenação nacional da política de educação, compete prestar assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios, estabelecer diretrizes curriculares e realizar a avaliação do rendimento escolar de todos os graus de ensino, além de manter as próprias instituições de ensino que, juntamente com as escolas superiores privadas, compõem o sistema federal de ensino. Dentre as atribuições da União destaca-se, para os propósitos deste texto, o disposto no inciso I do artigo 9º: “elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (SAVIANI, 2010, p. 774-775).

O Plano Nacional de Educação (PNE) foi criado para cumprir com o que foi estipulado tanto na Constituição Federal quanto na LDB quando se definiu em seu artigo 9º como papel da união em colaboração com estados e municípios na criação de um plano nacional com vigência de decenal, que terá seus resultados avaliados a cada 2 anos, objetivando ser uma política de estado<sup>3</sup> e não política de governo<sup>4</sup>. Já na constituição tal garantia se encontra no 214º que descreve os objetivos que as metas do PNE devem alcançar, objetivos estes baseados na erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria na qualidade de ensino; formação para trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica.

De acordo com o site oficial do PNE seu objetivo é determinar diretrizes, metas e estratégias para as políticas educacionais. O primeiro PNE teve vigência de 2001 a 2010, no então governo de Fernando Henrique Cardoso<sup>5</sup> (1995-2003), sua

---

<sup>3</sup>Política de Estado: são políticas públicas que tem ação de continuidade, independente do governo deve ser realizada porque é amparada pela legislação.

<sup>4</sup> Política de governo: são políticas descontinuas com menor durabilidade e que mudam a cada governante.

<sup>5</sup> Fernando Henrique Cardoso é sociólogo, político e professor. Foi o 34º presidente do Brasil governando entre 1995 e 2003. Durante seu governo foi realizada diversas privatizações, no primeiro mandato teve sucesso com continuidade da reforma de econômica e com abertura de mercado, já o segundo mandato sofreu com crises internacionais, desvalorização do real e

elaboração estava pautada mais nas questões políticas e econômicas do que realmente educacionais.

Ao apresentar o processo de elaboração do PNE e constatar as influências neoliberais, os interesses econômicos nele contidos e o descaso do Estado em relação a ser esse plano discutido e elaborado no âmbito educacional [...] (MOREIRA; LARA, 2012, p. 141).

Este PNE foi um projeto governamental que prevaleceu sobre a proposta da sociedade civil, o primeiro projeto conhecido como “PNE da sociedade brasileira” foi sancionado como projeto de lei e protocolado na câmara, porém dois dias depois também encaminhou um projeto do executivo com objetivo de que esta tramitasse junto ao projeto da sociedade. “O PNE teve tramitação *sui generis*, envolvendo o embate entre dois projetos: o PNE da sociedade brasileira e a proposta de PNE encaminhada pelo Executivo federal. Tais propostas expressavam concepções e prioridades educacionais distintas, sobretudo na abrangência das políticas, em seu financiamento e gestão” (DOURADO, 2010, 683).

Segundo Moreira e Lara, 2012, o PNE (2001-2010), Lei nº 10.172/2001, determinou metas quanto a ampliação de vagas, padrão de qualidade, infraestrutura, autorização de funcionamento, formação de professores, garantia de alimentação em estabelecimentos públicos e conveniados, materiais adequados a faixa etária, padrões de supervisão, controle e avaliação, metas estas que exigem provimento financeiro para sua efetivação. Referente a educação infantil, as autoras destacaram as metas 20, 21, 23 e 25.

Promover debates com a sociedade civil sobre o direito dos trabalhadores à assistência gratuita a seus filhos e dependentes em creches e pré-escolas, estabelecido no art. 7º XXV, da Constituição Federal. Encaminhar ao Congresso Nacional projeto de lei visando à regulamentação daquele dispositivo (Meta 20).

Assegurar que, em todos os Municípios, além de outros recursos municipais os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao FUNDEF sejam aplicados, prioritariamente, na educação infantil (Meta 21).

Realizar estudos sobre custo da educação infantil com base nos parâmetros de qualidade, com vistas a melhorar a eficiência e garantir a generalização da qualidade do atendimento (Meta 23).

---

problemas com o fornecimento e distribuição de energia elétrica, conhecida como “crise do apagão”.

Exercer a ação supletiva da União e do Estado junto aos Municípios que apresentem maiores necessidades técnicas e financeiras, nos termos dos artigos 30, VI e 211, parágrafo 1º, da Constituição Federal (Meta 25) (BRASIL, 2001, p. 44-45). Dentre os objetivos/metasp do Plano Nacional de Educação. (MOREIRA; LARA, 2012, p. 142).

Quanto a ampliação de vagas na educação infantil a meta 1 determinava “ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60 % da população de 4 a 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 a 5 anos” (BRASIL, 2001, p. 12). Esta meta do PNE não foi alcançada estudos sobre a avaliação do PNE compilados por Souza (2014), demonstram:

[...] redução do atendimento de crianças em tempo integral nas creches (de 61,9% em 2000 para 60,3% em 2007) e na não elevação da taxa de escolarização bruta municipal em creche (em 2007, apenas 2,6% dos municípios apresentavam taxa superior a 50%) e em pré-escola (em 2007, apenas 16,4% dos municípios apresentavam taxa superior a 80%) para os 100% previstos no plano. (SOUZA, 2014, p. 156)

Nunes (2011), esclarece sobre outras metas referentes a educação infantil: ligadas a qualidade estão a meta 2 define a necessidade de criar padrões de infraestrutura adequados para ambientes que atendam o público infantil no prazo de um ano e que os novos prédios devem estar adequados, cabendo então ao município a fiscalização; a meta 13 que determina o fornecimento de material adequado a faixa etária e a meta 17 onde deve-se criar parâmetros de qualidade para o atendimento há educação infantil; já meta 9 objetiva que as instituições criem projetos pedagógicos próprios; e, a meta 11 que determina criação de regime de colaboração entre educação, saúde e assistência em manutenção para fiscalização, controle e avaliação das instituições de educação infantil.

As metas da educação infantil de acordo com Aguiar (2010) apresentaram muita dificuldade em se efetivar, no que se refere a valorização dos profissionais, adequação de espaços físicos ao perfil a ser atendido, efetivação de conselhos, pois são metas com demanda financeira expressiva para se efetivar.

O PNE 2001 foi um projeto do governo, no que se refere ao financiamento da educação estipulou metas que não atenderam as necessidades para se colocar o plano em prática, já que grande parte das metas envolvia o aumento de percentual de matrículas que automaticamente demanda aumento da estrutura e profissionais,

uma das mais importantes metas que determinava o investimento de 7% do PIB na manutenção financeira da educação foi revogada. Sem legislações próprias, estados e municípios não tinham garantias de recursos para cumprir as metas e não havia punição a quem não atingisse. “Observa-se que as metas definidas no PNE apontavam para um grande impacto no quadro geral das matrículas, com repercussões em outros segmentos do setor educacional. A implementação de tais metas, portanto, exigiria expressivo investimento financeiro e mudanças na gestão de sistemas” (AGUIAR, 2010, p. 714).

Atualmente, está em vigor a Lei nº 13.005/2014, refere-se ao PNE 2014 - 2024, que foi formulado com 20 metas e 254 estratégias. Que segundo Ximenes e Grinkraut (2014, p.79) é:

O PNE, longe de significar o esgotamento de um ciclo de regulamentação do direito à educação, abre uma nova etapa de proteção jurídica e de planejamento público para sua efetivação, na qual está prevista a edição de novas normas, além da revisão e adequação de políticas em curso, tendo como instrumento principal, no âmbito local, os planos de educação dos municípios e estados.

No que se refere ao financiamento da educação o novo PNE:

Releva-se o protagonismo dos movimentos sociais organizados que, em vários momentos, obtiveram conquistas e evitaram retrocessos, como, por exemplo, na aprovação do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) e na destinação de 10% do PIB para a educação. Tais conquistas, entretanto, ainda não asseguraram todas as reivindicações expressas na Conae/2010 e em outros momentos da história educacional brasileira. Nossa análise do novo PNE 2014 apreende contradições internas, especialmente quanto à concepção de educação pública e seu financiamento, que, aliás, foi uma das principais polêmicas durante a tramitação do projeto, evidenciando o clássico embate entre público e privado no campo educacional. (BARBOSA; ALVES; SILVEIRA; SOARES, 2014, p. 508).

Martins (2015) destaca que diferente do primeiro PNE onde grande parte das metas voltadas ao financiamento foram vetadas, o segundo PNE foi desenvolvido reconhecendo de que não adianta as melhores metas se não se tiver destinado verba o suficiente para que seja efetivada. “(...) ao PNE foi atribuída uma função específica em relação ao financiamento da educação: definir os termos da distribuição de recursos para o ensino obrigatório – que passou a ser de 4 a 17 anos



– para atender aos objetivos de universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade (art. 212, § 3º)” (MARTINS, 2015, p.168).

A meta que se refere ao financiamento da educação é a meta 20, que apresentou diversas discussões segundo Martins (2015) até a redação do texto final, discussões em torno do percentual do PIB e de *royalty* do pré-sal a serem investidos na educação, indicação de responsáveis e prazos para definição do CAQ, fixação do CAQi e prazo de implementação do CAQ, exclusão de aposentadorias dos cálculos do MDE, aumento das porcentagens de investimentos dos entes federados no regime de colaboração financeira.

Quanto ao investimento do PIB, ficou determinado um investimento de 7% chegando 10% até o final do decênio, MARTINS (2015) coloca que o grande diferencial deste PNE foi definição com estipulação de prazos para se fazer real o CAQ e o CAQUI, bem como complementação da união caso valores não fossem alcançados pelos municípios.

Implantação do CAQi no prazo de dois anos da vigência do PNE (junho de 2016), calculado com base nos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem; • definição do CAQ no prazo de três anos (junho de 2017). Observe que a estratégia se refere ao prazo para a definição, sendo omissa quanto ao prazo para a implementação, o que abre espaço para uma implementação gradativa. (MARTINS, 2015, p.185)

Decisões estas tomadas que influenciam não só a meta 20, como a maioria as demais metas do PNE, já que grande parte delas necessita do aporte financeiro para se efetivar.

Em relação ao financiamento da educação, o segundo PNE aprovado por lei representa uma vitória da sociedade brasileira, porque adotou o custo- -aluno-qualidade, que deverá contar com a complementação da União. Essa estratégia, a meu juízo, é mais importante que a própria meta aprovada (outra grande vitória inicial que deverá ser acompanhada para que se concretize), de investimento em educação pública de 7% do PIB em junho de 2019 e 10% do PIB em 2024. (MARTINS, 2015, p.189)

Relacionando alguns aspectos à promoção da educação infantil o segundo PNE definiu: universalização do ensino fundamental para 9 anos, educação especial, educação integral, qualidade da educação básica, formação e valorização

de professores, ampliação do financiamento. Ao que se refere a meta 1 de acordo com Ximenes e Grinkraut (2014) não apresentou mudanças consideráveis, mantendo a redação do texto muito parecida com a apresentada no PNE de 2001. Utilizou os termos universalizar ao invés de ampliar ao se referir ao ensino de crianças de 4 e 5 anos, deste modo o novo PNE viria a cumprir com os objetivos da Constituição, que ampliou em 2009 a obrigatoriedade do ensino para as crianças de 4 a 17 anos e atender até 50% das crianças até 3 anos, meta essa já estabelecida anteriormente, mas agora no prazo de 2024 para ser efetivada, aumentando, assim, o tempo para sua realização. Dentro da meta 1, na estratégia 1.5, vemos definido o papel de do regime de colaboração quanto a melhoria da estrutura física e de materiais para a educação infantil e a possibilidade de transformar o programa Proinfância que até então era uma política de governo em política de Estado.

O regime de colaboração federativa se impõe no PNE 2014 como requisito para a consecução da educação infantil de qualidade socialmente referenciada, sendo previsto também na estratégia 1.5, que trata da melhoria e expansão da rede física, aquisição de equipamentos, por meio de programa nacional de construção e reestruturação de escolas, respeitadas as normas de acessibilidade. Aqui destacamos dois aspectos: a inserção de normas de acessibilidade, que não constava do PL nº 8.035, de 2010, e a possibilidade de tornar o atual Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) uma política de Estado, deixando de ser ação restrita a um mandato governamental. Dadas as condições precárias em que se estrutura a educação infantil em vários municípios brasileiros, considera-se a relevância de continuidade do Proinfância com a participação das universidades públicas, núcleos de pesquisa e pesquisadores nas ações de acompanhamento e formação de profissionais da educação infantil. (BARBOSA; ALVES; SILVEIRA; SOARES, 2014, p. 512).

Assim a meta 1, que corresponde a educação infantil, possui 17 estratégias:

Para isso, as 17 estratégias focalizam: políticas de colaboração entre os entes federados, expansão na oferta, levantamento de demandas (para a faixa da creche), redução das desigualdades de acesso, estruturação física das instituições, avaliação da qualidade, formação dos profissionais, políticas de inclusão, valorização da diversidade, entre outras. (CÓCO; SALGADO, 2018, p.8).

Ao determinar a expansão da educação infantil o PNE e a constituição determinar a garantia do direito ao acesso à educação, permitiu que educação infantil adquirisse um caráter de direito público subjetivo.

Essa posição da jurisprudência destaca uma diferenciação básica presente na teoria dos direitos fundamentais. Estes se apresentam em duas dimensões: subjetiva e objetiva. Na dimensão subjetiva pública, o direito à educação dá ao indivíduo e aos seus representantes a faculdade de exigir do Estado o cumprimento de um dever jurídico que venha a favorecê-lo direta ou indiretamente. Já a dimensão objetiva pública não diz respeito a um indivíduo ou sujeito específico, mas os deveres objetivamente atribuídos ao Estado (XIMENES; GRINKRAUT, 2014, p.82)

Com as mudanças na legislação e o reconhecimento social da criança como sujeito de direito em formação e não mais com adultos miniatura, além do reconhecimento da educação e a objetivação da formação dos sujeitos para a cidadania e mercado de trabalho vemos esforços legais e financeiros para a sua efetivação. Assim em as mudanças entre o primeiro PNE que não teve participação civil e o segundo PNE onde realizou-se diversas conferências para discutir os rumos que se daria a educação estão os fundos de manutenção da educação o FUNDEF, Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e valorização do magistério que vigorou por 10 anos até 2006 que destinava as verbas de alcance somente para o ensino fundamental e a sua substituição pelo FUNDEB, Fundo de Manutenção da Educação Básica que abrange todo ensino básico da educação infantil ao ensino médio passando pela Educação de jovens e adultos, fundos que serão melhor descritos na próxima seção.

### 3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL DO FUNDEF AO FUNDEB

Nessa segunda seção, a partir das políticas detalhadas anteriormente, objetivou-se compreender o financiamento para a Educação Infantil a partir dos fundos públicos, quais sejam: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Tomou-se como referência o financiamento por ser fundamental no atendimento com qualidade para a Educação Infantil, e, ao realizar o estudo sobre os fundos, apreender as mudanças no fomento em políticas estatais para a primeira infância, juntamente ao processo de descentralização e municipalização do financiamento para a etapa ora analisada.

Ao observar o financiamento voltado apenas para determinada área da educação, o ensino fundamental com o FUNDEF e o seu processo de expansão de atendimento através da política pública do FUNDEB que garantiu que o a educação infantil, o ensino médio e a EJA fossem favorecidas, percebemos que as disputas de poder envolvidas neste processo de definição orçamentária, para além das determinações de escolha de público direcional ou mesmo a definição de origem de verbas, apontam escolhas políticas que envolvem uma relação Estado/ sociedade, em que “[...] compreender o papel do orçamento público permite compreender as disputas políticas em torno da aprovação dos orçamentos municipais, estaduais e federal” (QUIRINO, 2011, p. 3).

O financiamento da educação brasileira é constituído através de impostos determinados de cada ente federado. A CF determina o mínimo de percentuais de investimentos para a educação de 18% para União e de 25% aos estados e municípios. Para uma melhor organização organizamos, a partir de Santos (2012, p. 50), o quadro 1 sobre tais impostos:

**QUADRO 1 – IMPOSTOS QUE FAZEM PARTE DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO**

União	Estados	Municípios
Imposto por importação; Imposto por exportação; Imposto de renda; Imposto sobre produtos industrializados; Imposto sobre operações financeiras; Imposto sobre a propriedade territorial rural.	Impostos sobre a circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte e comunicação; Imposto sobre a propriedade de veículos Automotores; Imposto sobre a transmissão causa mortis e doação; Fundo de participação dos estados;* Imposto sobre produtos industrializados;* Imposto retido na fonte; Imposto de operações financeiras.*	Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana; Imposto sobre transmissão de bens imóveis; Imposto sobre serviço de qualquer natureza; Fundo de participação dos municípios; * 50% dos impostos dos imóveis rurais localizados no município;* Imposto de renda retido na fonte dos servidores municipais;* Imposto sobre as operações financeiras.*

\* Impostos repassados pela União

Santos (2012) alerta sobre o salário educação que é voltado a manutenção da educação, mas que não é um imposto. Criado em 1964 é um tributo, um recurso de fonte adicional, assim não compõe o cálculo dos 25% do MDE. É uma alíquota de 2,5% cobrado sobre a folha de pagamento das remunerações dos empregados das empresas públicas e privadas vinculadas a previdência social, que até 2006 os recursos em aplicados somente no ensino fundamental, porém, após 2007 passou a ser vinculado a educação básica. Sua divisão compreende união, estados e municípios, sendo 10% para o FNDE<sup>6</sup> que destina a pesquisas e projetos na área da

<sup>6</sup> FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da educação criado em 1968 é um órgão ligado ao MEC que tem como papel captar os recursos financeiros e transferi-los, além prestar assistência técnica aos entes federados.

educação, 90% subdivididos em 1/3 para União que mantém este no FNDE e 2/3 divididos entre estados e municípios de acordo com número de matrículas afim de financiar programas, projetos ou ações voltadas a educação básica.

A ideia de criar um fundo vinculado aos impostos e que fosse destinado diretamente a educação, surgiu no período da “Escola Nova”, na década de 1930, no Brasil:

As reformas estaduais lideradas pelos educadores renovadores, nos anos 1920, já incluíam fundos de educação. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (março de 1932) propunha a criação de um “fundo especial ou escolar”, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, administrado pelos órgãos de ensino (MARTINS, 2014, p.116).

Martins (2014) descreve que os pioneiros da Escola Nova destacaram questões referentes ao financiamento, definido na carta de 1934, à vinculação de recursos e à criação de um fundo de manutenção em seu texto original que não se efetivou no texto da Constituição Federal daquele mesmo ano, necessitando, então, da criação de um fundo próprio.

Introduzia-se, pois, a política de vinculação com a adoção paralela de fontes específicas (fundos). Assim, foram instituídos o Fundo Nacional de Ensino Primário (Decreto-Lei nº4.958, de 14 de novembro de 1942) e, posteriormente, o Fundo Nacional do Ensino Médio (Lei nº 2.342, de 25 de novembro de 1954) (MARTINS, 2014, p.117).

Ao longo da sua história, a característica do financiamento da educação brasileira foi pautada na fixação de percentuais mínimos de investimento por parte dos entes federados.

Desde 1934, as Constituições Federais e as legislações educacionais têm avançado no sentido de incluir dispositivos que fixem ou ampliem percentuais mínimos dos respectivos orçamentos da União, dos estados e municípios, para investimento em educação (VERHINE, 2002 *apud* SANTOS, 2012, p.49)

Ao articular financiamento e política pública brasileira no Brasil é preciso compreender a redistribuição de responsabilidade no processo de descentralização e municipalização. Segundo Zander e Tavares (2011), a CF de 1988, ao reconhecer

o município como ente federado, desencadeando, em 1990, o processo de descentralização e municipalização, a descentralização ocorre num processo de reforma do estado que necessitava de correção da crise fiscal onde quem arca com a sustentação financeira são os cidadãos.

Segundo Cunha (2006), a ideia de descentralização ao longo da história foi apresentada com aspecto positivo, pois “propicia uma ação política menos burocratizada; permite maior flexibilidade nos currículos; possibilita uma gestão mais democrática nas escolas; permite maior proximidade da população em relação ao poder público municipal em comparação com o estadual e federal” (CUNHA, 2006, p. 3). Porém a descentralização no sistema neoliberal propicia uma ideia de estado mínimo, onde se transferem as responsabilidades, mas não com as devidas condições como por exemplo recursos financeiros.

Neste processo de municipalização, a constituição federal reconheceu o município como ente federado assim responsável e provedor, politicamente autônomo e reconhecendo então os sistemas de ensino municipais. Já o processo de descentralização, segundo CUNHA (2006) permitiu a distribuição dos poderes, atribuições e recursos, determinando os níveis de ensino de responsabilidade de cada um e os percentuais de impostos a serem investidos.

O FUNDEF foi criado pela EC 14/1996 regulamentado pela Lei n.º 9.424/96 e pelo Decreto n.º 2.264/97, implantado automaticamente em janeiro de 1998, com validade de 10 anos, ou seja, com vigência de 1997 a 2006. O FUNDEF, tinha como objetivo subvincular recursos da educação para manter a etapa do ensino fundamental que na época era a única obrigatória no sistema educacional brasileiro, isto acelerou o processo de municipalização, pois municípios que não possuíam sobre a sua tutela escolas de ensino fundamental ficaram sem receber o fundo.

O FUNDEF foi criado com objetivo de universalizar a educação básica, tem como característica a redistribuição de verbas baseado no número de matrículas dos entes federados e complementado quando necessário pela união é determinado anualmente um valor mínimo de cada matrícula a partir da previsão de recursos do ano anterior.

O Fundef foi um fundo de natureza contábil, (na verdade foram 27 fundos, correspondentes aos 26 Estados e ao Distrito Federal), pelo qual era realizada uma subvinculação de 15% dos 25% dos recursos já vinculados constitucionalmente para a educação, a fim de serem

aplicados, de forma prioritária, no ensino fundamental. Constitui-se num mecanismo de (re)distribuição equânime de recursos automaticamente transferidos, para estados e municípios, por meio de contas únicas, abertas no Banco do Brasil. (...)O Fundef distribuía os recursos tendo como parâmetro o número de alunos matriculados no EF no ano anterior e o valor mínimo nacional e anual, definido pelo MEC, que deveria ser investido por aluno. (SANTOS, 2012, p. 56).

Santos (2015, p. 154) elabora uma tabela onde descreve os impostos e porcentagens que compunham a verba destinada ou FUNDEF.

**QUADRO 2 – IMPOSTOS QUE FAZEM PARTE DA CONSTITUIÇÃO DO FUNDEF**

Impostos/ complementação	Porcentagens
Impostos sobre circulação de mercadorias e serviços - ICMS	15%
Fundo de participação Municipal - FPM	15%
Fundo de participação Estadual - FPE	15%
Impostos sobre industrializados proporcional as exportações – IPI - exportações	15%
Desoneração de exportações, de que trata a LC nº 87/96) – Lei Kandir	15%
Complementação da União – recursos do orçamento do FNDE e/ou do SE	Sem valor definido

Assim, o recurso destinado ao FUNDEF advinha de uma subvinculação dentro do financiamento da educação onde determina que 60% dos recursos do Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE), ou seja 15% dos 25% já vinculados pela CF para a educação, fossem destinados à manutenção do ensino fundamental.

O Fundef, segundo seus proponentes, procuraria atender: a prioridade para o ensino fundamental, a *equidade*, a valorização do magistério e o combate aos desvios. No que se referia à prioridade do ensino fundamental (então a única etapa obrigatória), a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, fez uma primeira subvinculação: 60% dos recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), referidos no art. 212 da Constituição Federal, seriam destinados para o ensino fundamental, no caso dos entes subnacionais (MARTINS,2014, p. 119-120)



As aplicações do fundo deveriam destinar a verba seguindo a regra de no mínimo 60% para remuneração do magistério atuante ensino fundamental e 40% na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

O MDE são ações voltadas a atingir objetivo das instituições educacionais, definiu quais os impostos que devem ser vinculados a educação e qual a porcentagem de cada ente federado deve colaborar, é orientado pela LDB que define em seu artigo 70 o que é considerado despesa com educação e no artigo 71 o que não é despesa com educação.

Como dito anteriormente, a LDB define o que pode e o que não pode ser considerado como MDE, com o objetivo de impedir que esses recursos continuassem a ser utilizados para financiar ações ou despesas que muitas vezes não se configuram como educacionais relacionados diretamente ao ensino, tais como: uso para o pagamento de combustível utilizado pela frota de veículos dos estados e municípios sem que estes estivessem a serviço das secretarias de educação, ou a utilização desses recursos para a construção de quadra de esportes fora das escolas, asfaltamento das ruas onde se localizam as escolas (DOURADO, 2006, p.38-39).

Gouveia (2011, p.88) esquematiza um quadro que resume o que são ou não são despesas de MDE:

**QUADRO 3 – O QUE FAZ E NÃO FAZ PARTE DOS GASTOS COM MDE**

São despesas com MDE:	Não são despesas com MDE:
Remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação.	Remuneração de pessoal docente e demais trabalhadores quando em desvio de função.
Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino.	Formação de quadros especiais da administração pública.
Uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino.	Obras de infraestrutura ainda que para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar.
Estatísticas, estudos e pesquisas visando precipuamente, ao aprimoramento da qualidade e à	Pesquisas quando não vinculadas á instituições de ensino, ou quando efetivada fora dos sistemas de ensino

expansão do ensino.	que não visem o aprimoramento da qualidade de ensino.
Atividades- meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino.	
Concessão de bolsa de estudo para alunos de escolas públicas e privadas.	Subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural.
Aquisição de material didático escolar e manutenção de programas de transporte escolar	Programas suplementares de alimentação, assistência médico odontológico, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social.
Amortização e custeio de operações de crédito.	

Portanto, o MDE subvincula 15% dos impostos municipais para uso no ensino fundamental e deixa 10% a cargo de decisão dos municípios para investir, ou não, na educação infantil, que também é uma etapa de responsabilidade de financiamento dos municípios.

Como a Emenda Constitucional no 14/96 que criou o FUNDEF, subvinculou 15% do total de impostos e transferências à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, restam pelo menos 10% ou o que resultou da ampliação de recursos vinculados pelas leis orgânicas municipais (art. 69 da Lei 9394/96), para a atuação dos municípios na Educação Infantil ou Ensino Fundamental, uma vez que o já citado artigo 11, inciso V da LDB dispõe que, aos Municípios só é permitida atuação em outros níveis, quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência, ou seja, o Ensino Fundamental e a Educação Infantil (BRASIL, 2000, p. 320).

Porém, Santos (2012, p.50) destaca:

Cabe ressaltar que a principal receita que compõe o financiamento da educação pública no Brasil é advinda de impostos próprios de cada esfera governamental e das transferências de impostos previstos pela Constituição de valores da dívida ativa de impostos, multas e juros de mora.

Com a criação do fundo também era necessário a criação de mecanismos de controle assim foi uma exigência “a obrigatoriedade da criação de conselhos de controle social e a previsão de uma complementação da União aos Estados e Municípios que não atingissem o valor mínimo”. (SANTOS, 2012, p.56).

O FUNDEF, durante seus 10 anos de vigência apresentou avanços e retrocessos. Entre os avanços conseguiu-se a universalização do ensino fundamental, aumentou-se o número de matrículas e concluintes, e:

Entre os pontos positivos, destacam-se: a universalização do ensino fundamental; o aumento das matrículas e do número de alunos concluintes do EF28; impulso à municipalização do ensino, que possibilitou muitos municípios implantarem seus sistemas de ensino, construírem novos prédios, novas salas de aula e ampliarem suas redes. Foi, também, registrado sinais de redução das desigualdades intraestados, ao promover uma melhor distribuição dos recursos, seja em virtude da introdução de uma racionalidade técnica na distribuição dos recursos, seja pelo aumento da fiscalização e maior transparência na aplicação dos mesmos. O aumento dos salários e busca por maior qualificação dos professores, sobretudo, nos municípios mais pobres, já que, em sua maioria, estes pagavam salários abaixo do mínimo e, com o Fundo, foram obrigados a aplicar nunca menos de 60% na valorização do magistério (SANTOS 2012, p.58).

Já os pontos negativos estão voltados, principalmente: a insuficiência de verbas, dificuldade de controle social principalmente no que se diz respeito ao número de matrículas realmente efetivas e destinar a verba específica pra o ensino fundamental, excluindo as outras etapas da educação, entre elas a educação infantil.

Tal qual a educação infantil, a EJA – sem contar com uma política específica de financiamento e excluída do cômputo para fins de recebimento dos recursos do FUNDEF, também foi secundarizada e sofreu um considerável revê, tendo seu crescimento inibido no âmbito dos municípios. (MILITÃO, 2010, p.63)

Além da limitação ao ensino fundamental e exclusão das outras etapas de ensino a insuficiente complementação da União, e o fato da redistribuição ser interestatal favorece a continuidade das diferenças sociais, apesar da união garantir a complementação do mínimo, o mínimo não garantirá qualidade de ensino.

Entre os aspectos sujeitos a saneamento, foram destacados: a limitação do Fundef ao ensino fundamental e a complementação insuficiente da União ao Fundef, o que comprometia a equidade entre os alunos de diferentes estados; e a fragilidade do funcionamento dos órgãos de controle social (MARTINS, 2014, p.125).

O FUNDEF determinou a subvinculação de 15% dos 25% determinados pela constituição, os estados e municípios ainda teria 10% para o investimento nas outras modalidades, porém não se excluía o ensino fundamental nos gastos dos outros 10% deixando muitas vezes educação infantil e ensino médio etapas não obrigatórias em segundo plano também na divisão financeira.

Porém, frequentemente, os recursos financeiros que chegam destinados às crianças pequenas são insuficientes, pois apesar do significativo avanço e da responsabilização dos entes municipais pela EI, esse nível de ensino não nasce com uma política clara e específica de financiamento educacional. O Fundef favoreceu a municipalização, o aumento de recursos e a melhor distribuição dos recursos apenas para o EF, mas manteve a EI em segundo plano. Além disso, a criação do PNE 2001, apesar de estabelece 21 metas importantes para a EI, não tratou claramente do financiamento para o alcance dessas metas. (SANTOS, 2012, p.61).

Diante do prazo de vencimento do FUNDEF, diversas discussões em torno da do financiamento da educação infantil, de acordo com Santos (2012) os projetos de emenda constitucionais - PECs - discutiram a possibilidade de inclusão da educação infantil no FUNDEF, a subvinculação de recursos destinados à educação infantil, a criação de três fundos um para cada modalidade da educação, o uso do salário educação para manutenção da educação infantil e criação de um fundo para educação básica, abarcando todas as modalidades de ensino.

As discussões para criação de um novo fundo de financiamento da educação (FUNDEB) perpassou pelas disputas de poder que envolvem o processo político, que, inicialmente, em sua proposta incluía apenas as pré-escolas e não a educação infantil como todo, bem como discussões referente a destinação de verbas a instituições conveniadas, complementação da união, retirada de impostos na porcentagem obrigatória, não utilização do salário educação para complementação, destino do salário educação somente para o ensino fundamental entre outras.

Santos (2015) destaca 4 pontos que levaram a sociedade civil a se mobilizar: exclusão das creches no uso do recurso; definição do piso salarial para professores; falta de definição de padrão de qualidade e necessidade de elevar a contribuição da união, assim por meio de organizações de movimentos como o “FUNDEB pra valer”, “Fraldinhas pintadas” e, principalmente, o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil – conhecido como MIEIB – que exigiam que fosse considerada toda educação infantil, incluindo assim as crianças de 0 a 3

anos e garantindo uma educação pública e de qualidade. O MIEIB é composto por 26 fóruns estaduais e 1 distrital, em seu site oficial se denomina uma organização autônoma, interinstitucional e suprapartidário, foi um movimento que surgiu em 1999 com objetivo de defender a educação pública e de qualidade, através da articulação com os comitês estaduais, os desafios e enfrentamentos da efetivação da educação infantil como primeira etapa da educação básica instigou os participantes do fórum que se organizaram a defender a educação da criança de 0 a 6 anos.

O “Movimento Fundeb pra Valer” foi coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e envolveu quase 200 entidades nessa luta, as quais formularam estratégias, dialogaram com aliados e opositores, apresentaram reformulações, convocaram audiência pública, além de emitirem pareceres e realizarem ações de pressão e mobilização. O referido Movimento esteve presente em todas as etapas da criação do Fundeb, no debate junto ao executivo e na tramitação da PEC que criou o Fundo, e da MP, que o regulamentou (SANTOS, 2012, p. 64).

O FUNDEB foi criado pela EC 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamento pela lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, com vigência de 14 anos tendo como prazo final o ano 2020, sancionado em 2007. Sobre a principal mudança entre os fundos FUNDEF e FUNDEB, Militão (2010, p.63) argumenta:

Na perspectiva de alguns autores (CALLEGARI, 2007; DAVIES, 2008, OLIVEIRA, 2007; SAVIANI, 2008), a diferença fundamental – e o maior avanço – do FUNDEB em relação ao FUNDEF é que o atual Fundo ampliou a área de abrangência para além do ensino fundamental e passou a contemplar todas as etapas e modalidades que compõem a educação básica.

Cabe ressaltar que as matrículas não foram consideradas automaticamente com a entrada do fundo em vigor, elas foram incorporadas ao novo fundo foram sendo consideradas paulatinamente 1/3 por ano até completar os 100% até 2009.

O FUNDEB, ao ser implantado, manteria os termos redistributivos e gerenciais destaca Martins (2014). Assim a forma de distribuição a receita do fundo, matéria o sistema do FUNDEF onde a soma dos impostos municipais, estaduais e da união seriam redistribuídos de acordo com o número de matrículas, porém sendo considerada toda educação básica, assim o fundo repassa recurso e cada ente federado tem a função de direcionar a verba de acordo com os critérios

estabelecidos 60% da verba para pagamento do salários dos profissionais ativos e 40% a manutenção e desenvolvimento de ensino seguindo as regras da lei § 1º do art. 21 da Lei nº 11.494/2007, cabe as comissão do FUNDEB então gerenciar (controle e fiscalização) a distribuição e aplicação do fundo.

Assim, considera-se que a introdução da lógica de redistribuição dos recursos por aluno matriculado, de maneira independente da capacidade financeira individual do ente em que ele esteja sendo atendido, foi um avanço importante no sistema de financiamento da educação básica, conquistado pelo Fundef e aprimorado e potencializado pelo Fundeb – especialmente pela inclusão de todas as etapas e modalidades da educação básica e pelo aumento da Complementação da União (PERES; SOUZA; ALVES; RODRIGUES, 2015, p.10).

O fundo de natureza contábil se organiza de forma independente, tendo então 27 fundos no total compostos pela subvinculação dos 20% dos impostos determinados pela lei são eles: Fundo de Participação de Estados e Distrito Federal (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp), proporcional a essas tributações; Desoneração das Exportações; Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação (ITCMD); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Cota parte de 50% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) devida aos municípios; e Receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes acima relacionadas que são arrecadados pelos estados e municípios (entre os 25% dos impostos vinculados pela constituição para educação) e devem ser destinados 60% para valorização profissional do magistério e 40% para manutenção do ensino.

Acerca do uso dos recursos, determina-se que ao menos 60% seja destinado para a remuneração de professores em exercício (artigo 22). O remanescente deve ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, cuja definição encontra-se delimitada pelo artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (NUNES, 2015, p. 79)

O valor a ser disponibilizado a estados e municípios depende do número de matrículas na rede, assim como os valores destinados a cada etapa da educação básica que possui valor ponderal calculado a cada ano e determinando um mínimo a ser atingido, assim, distribuindo os recursos proporcionalmente. Porém, se o valor disposto não chegar ao mínimo estabelecido cabe a união a complementação dos recursos.

No que se refere à distribuição dos recursos, a legislação do FUNDEB veio aperfeiçoar a fórmula utilizada no Fundo precedente: considera o número de alunos da educação básica matriculados nas redes estadual e municipal de ensino, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (§ § 2º e 3º do artigo 211)<sup>5</sup>, aplicando-se fatores de ponderação diferenciadores de custo aluno/ano em relação às distintas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino. (MILITÃO, 2010, p. 63-64)

Inicialmente, a taxa ponderal da educação infantil era inferior ao ensino fundamental, 0,8 e 1,0, respectivamente, mas a pesquisa de Bueno e Perguer (2017) demonstram que ao longo dos anos a taxa ponderal da educação infantil foi crescendo passando da taxa inicial 0,8 para até 1,3. Sobre divisão de ponderação de 2007 que considerava apenas a divisão creche e pré-escola, foi inserido o conceito de educação integral e em 2008 adicionou-se outras ponderações detalhando o item creche e pré-escola integral, parcial, conveniada.

As considerações dos diversos formas de se efetivar a educação infantil e a elevações de taxa são importantes já que de início era menor taxa ponderal, demonstram um reconhecimento desta etapa de ensino, porém não significou mais recursos, já que neste período não se alterou formas de provimento de verbas ao fundo, assim o que ocorreu foi uma melhor divisão dos valores, apesar de ensino fundamental integral, ensino médio integral e a educação infantil integral atingirem praticamente os mesmo valores de ponderação entre 1,25 e 1,30 sendo que a educação infantil é a etapa mais onerosa da educação, devido a necessidade de um número reduzido de crianças por turma, conseqüentemente um número maior de profissionais para atender a demanda, estrutura física e material adequada que apresenta um custo maior.

Sintetizando e comparando os dados apresentados neste texto percebe-se que as maiores modificações, desde 2007 até o ano de

2016, encontram-se na área da educação infantil. Verifica-se que a modalidade creche, além de várias ramificações, tem sido a que apresentou as maiores mudanças, sendo elas: creche pública integral, de 0,80 para 1,30; creche pública parcial, de 0,80 para 1,00 e creche conveniada integral, de 0,95 para 1,10. Permanecendo sem mudanças apenas a ponderação de creche conveniada parcial que se manteve, desde 2007, com seu fator em 0,80. Do mesmo modo, realizou-se a análise das mudanças na modalidade pré-escola, sendo estas: pré-escola integral, de 0,90 para 1,30 e pré-escola parcial, de 0,90 para 1,00. Adicionadas a estas mudanças da educação infantil, percebem-se várias outras modificações nas seguintes modalidades: anos iniciais do ensino fundamental do campo, de 1,05 para 1,15; anos finais do ensino fundamental do campo, de 1,15 para 1,20; ensino fundamental em tempo integral de 1,25 para 1,30; ensino médio urbano, de 1,25 para 1,30; ensino médio do campo, de 1,25 para 1,30; educação de jovens e adultos com avaliação no processo, de 0,70 para 0,80 e educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio com avaliação no processo, de 0,70 para 1,20 (BUENO; PERGHER, 2017, p. 13).

Deste modo, o FUNDEB trabalha na forma de redistribuição de valores, buscando uma forma mais equânime de distribuição de verbas onde temos um processo de regime de colaboração, pois o ente federado contribui com 20% dos impostos, mas recebe de volta o valor de acordo com seu número de matrículas calculado pela faixa ponderal no qual se encontra a sua responsabilidade. Assim podemos ter dois resultados: entes federados que perderão e que ganharão com a redistribuição do fundo. Municípios com muita arrecadação de impostos e com poucas matrículas serão afetados, pois receberão de volta apenas pelos números de matrículas realizadas; já municípios com pouca arrecadação e muitas matrículas ganharão, pois receberão valores de acordo com número de matrículas que compõe a sua rede, e caso ainda não atinjam o mínimo será complementado valor pela união. Assim, a grande mudança no fundo não foi a criação de novas formas de prover financiamento da educação, mas a forma de distribuir o recurso de uma forma mais equânime.

Obedecendo a mesma lógica já descrita em relação ao Fundef, o Fundeb é formado por recursos dos impostos de cada estado e município, para as redes municipais e estaduais da educação, de acordo com o número de alunos das respectivas redes. Para a distribuição, é utilizado como referência o total de matrícula do ano anterior de acordo com dados do Censo Escolar. Se a receita dos recursos do Estado não conseguir financiar o custo-aluno mínimo definido nacionalmente, a outra parte será complementada pela União. (SANTOS, 2012, p.66)



Como é um fundo de natureza contábil, onde os valores são automaticamente passados por meio de contas no Banco do Brasil aos entes federados a lei determinou formas de controle social acerca do uso do fundo, além dos órgãos fiscalizadores já existentes como: tribunais de contas, controladorias gerais. Nunes (2015, p. 79), descreve:

A lei determinou a criação de Conselhos (artigo 24), criados por meio de legislação específica do ente federativo, com a função de acompanhar a distribuição, transferência e aplicação dos recursos. Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) são compostos pelo governo, representantes do professorado e alunos, de maneira que a União, Distrito Federal e cada Estado e Município devam constituir-los<sup>14</sup>. Assim, o Conselho propõe-se a servir como canal de interlocução mais próxima ao usuário do serviço.

Na educação infantil não se pode negar que o reconhecimento como primeira etapa da educação básica pela LDB e a inserção de sua matrículas na distribuição de recursos pelo FUNDEB trouxe mudanças ao seu cenário no Brasil que passou a ser ampliada e valorizada, porém Santos (2015) em sua pesquisa em diversos autores salienta que a educação infantil é uma modalidade que possuem histórico de déficits ao longo do seu percurso e assim o recurso destinado não é suficiente para suprir as necessidades geradas ao longo de ano.

No geral a inclusão educação básica como todo dentro fundo de financiamento da educação básica, não garantiu educação de qualidade, pois não foi criado novas formas de investimentos na educação brasileira, veio alterar a forma de distribuição de verbas que já tínhamos definidas para educação, aumentando, assim, o número de alunos contemplados, mas não o valor a ser destinado para os mesmos. Ou seja, é necessário trabalhar com o mínimo estipulado e não com o valor real que cada etapa da educação básica necessita para realmente fazer um ensino de qualidade. Tais situações serão melhor explicitadas analisadas na terceira e última seção capítulo, que vem tratar dos desafios e limites do FUNDEB e a chagada do fim da sua vigência, sobretudo, à Educação Infantil.

#### **4 AVANÇOS E LIMITES DO FUNDEB: UM DEBATE SOBRE AS PERSPECTIVAS COM O FIM DA VIGÊNCIA DO FUNDO**

Nesta última seção, buscamos identificar quais os avanços da política do FUNDEB, além dos seus limites na realização de uma educação de qualidade e as novas perspectivas para o futuro com o fim da vigência do fundo em 2020.

Sabe-se que o fundo foi criado com intuito de realizar uma educação de qualidade, ao longo do texto da lei nº 11.494 o compromisso com educação de qualidade é retomada diversas vezes, mas no artigo 38 vemos a responsabilização atribuída a união, estados e municípios com melhoria da qualidade de ensino e com definição de padrões mínimos de qualidade. Assim o maior avanço do FUNDEB consiste em considerar toda a educação básica no processo de uma distribuição equânime das verbas destinadas a educação através da redistribuição de recursos, onde os municípios mais abastados e os menos abastados recebem por matrícula um valor mínimo fixado, em regime de colaboração em uma ação supletiva – redistributiva, acabando com velha rixa entre estados e municípios. Foi o primeiro fundo de financiamento da educação que envolveu a educação infantil garantindo recursos para esta etapa de ensino, já que, anteriormente, municípios e estados disputavam pelas matrículas de ensino fundamental, a fim de ampliar as verbas recebidas pelo então fundo de financiamento FUNDEF.

Neste sentido, cada rede de ensino procurava ampliar seu atendimento. Conforme foi dito anteriormente, as redes de ensino, a fim de receber um repasse maior de recursos do FUNDEF, recorriam a campanhas publicitárias, no início de cada ano, com vistas a atrair mais alunos. Várias estratégias eram feitas pelas redes estaduais e municipais para ampliar suas matrículas, uma vez que, no contexto de um mesmo município geralmente havia escolas municipais e estaduais realizando o mesmo atendimento. Assim, dependendo do contexto de cada estado, as matrículas do Ensino Fundamental passaram a ser objeto de disputa entre estado e município. (SALES e SILVA, 2013, p. 1290)

Neste compromisso do FUNDEB com a qualidade de ensino está a valorização dos profissionais do magistério e ao pensar na valorização docente, refere-se à remuneração do professor, aos planos de carreira, capacitação, condições de trabalho e de infraestrutura escolar. Nesse sentido que a Lei nº 11.738/2008 estipulou o piso salarial para a categoria docente de toda educação básica, não permitindo que a remuneração seja inferior ao valor estipulado e determinou 33% da carga de trabalho para atividades extraclasse.

A criação do piso nacional salarial para os docentes da educação básica (Lei nº 11.738, de 2008) e a aprovação das Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública (Resolução CNE/CEB nº 2, de 2009) integram-se às mudanças com impacto específico na educação infantil, contribuindo para a sua consolidação como primeira etapa da educação básica. (VIEIRA, 2011, p.249)

Vale destacar que, na educação infantil a lei representou um avanço ainda maior mudando a característica dos profissionais da educação infantil com a crescente profissionalização, com exigências de formação e qualificação. Contudo, de acordo com Vieira (2011), o trabalho docente na educação infantil, mais de 40% dos profissionais da educação infantil possuíam formação em nível superior, porém, a autora ressalva que ainda há muitos profissionais sem qualificação adequada para atendimento a criança pequena, com, pelo menos, um percentual de 14% com formação apenas no fundamental ou médio.

Outra contribuição do FUNDEB foi proporcionar maiores condições à universalização da educação básica e à redução das taxas de analfabetismo:

Ao longo dos anos vários foram os investimentos na educação pública brasileira, ao qual elevaram os índices do Brasil no IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Elevando o número de crianças e jovens dentro da sala de aula, diminuindo consideravelmente o número de analfabetos com programas educacionais para jovens e adultos, diminuindo as distâncias entre educando e escola, sociedade e educação (MACHADO, s.a, p. 9290)

Outro ponto fundamental atribuído ao fundo são as formas de controle social com os conselhos, que destaca-se entre os avanços referente ao FUNDEF, que teve a obrigatoriedade de constituição de um conselho de uma forma muito genérica formada por pessoas de confiança do governo. O conselho de acompanhamento e

controle social (CACS), no FUNDEB, de acordo com Bassi e Camargo (2009), adquiriu novas funções além verificar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo, também supervisionar o censo escolar, proposta orçamentária e acompanhar a aplicação dos recursos federais. Os CACS são formados por diversos membros representantes da sociedade civil, organizados com no mínimo 14 membros para conselho federal, 12 membros para conselho estadual e 9 membros no conselho municipal mais 1 representante conselho municipal de educação e 1 representante do conselho tutelar.

O maior avanço do FUNDEB que foi a inclusão de toda educação básica na política de financiamento, mas, ao mesmo tempo, pode caracterizar-se como um limite. Ao mudar o FUNDEF, que subvinculava verbas apenas para o ensino fundamental, para o FUNDEB, que atende toda educação básica, não houve expansão significativa dos recursos, pois ao vincular mais matrículas ao novo fundo não se garantiu o aumento financeiro.

A redistribuição de verbas garantiu uma equidade parcial aos estados, pois garantiu a vinculação de percentual para cada ente, mas não sobre a mesmo montante de arrecadação, além de, algumas vezes, redistribuir o recurso de municípios que não tem condições para ampliar sua rede de atendimento e acabam, por vezes, não propiciando infraestrutura mínima ao atendimento educacional. No que se refere as regras de distribuição de fundos, o fator de ponderação é explicado por Militão (2010) como desigual entre as etapas de ensino.

A mais preocupante refere-se à definição das ponderações aplicáveis à distribuição proporcional dos recursos do FUNDEB (base para fixação de valores aluno/ano diferenciados para etapas, modalidades e estabelecimentos da educação básica), que beneficiou Estados em prejuízo dos municípios. Para creche e pré-escola foram fixados fatores de ponderação (0,80 e 0,90 respectivamente) inferiores aos do ensino médio (1,20 a 1,30). Além de não condizentes com as elevadas despesas correntes das creches e pré-escolas, os fatores atribuídos a ambas inviabilizam a criação/ampliação de redes municipais de educação infantil e impedem, na prática, que tal etapa saia da condição de “primo pobre” da educação básica. (MILITÃO, 2010, p.1)

No que converge principalmente ao atendimento da educação infantil, estudiosos apontam como uma crítica a contabilização das matrículas em redes particulares de ensino na distribuição de verbas do FUNDEB, o que caracteriza uma

terceirização das obrigações do município. Vieira (2011) traz dado de que, em 2009, 52,1% das instituições que atendiam educação infantil eram conveniadas.

Canavieira e Doihara (2009) apontam os dessa expansão de atendimento por meio do conveniamento pelo valor menor do aluno nas conveniadas, bem como à dificuldade de as secretarias municipais de educação controlar e fiscalizar esses locais de ensino, com ênfase em sua qualidade de atendimento e a capacitação e valorização profissional.

O atendimento das crianças de 0 a 3 anos é o maior desafio para o Governo e, com a inclusão das matrículas da rede comunitária, filantrópica e confessional conveniadas poderemos assistir a uma desobrigação do poder público, consolidando um modelo comunitário de atendimento desta faixa etária. (COUTO, 2010, p.5).

O controle, fiscalização e direcionamento correto de recursos públicos são desafios a serem enfrentados nas políticas de financiamento brasileiras. No que diz respeito a educação infantil, Rosemberg (2007, p. 10) destaca:

A tentação, nesta nova fase, é a educação assumir, no que diz respeito à criança pequena, funções para além de sua missão, de sua competência, de seus recursos. Ou melhor, usar seus recursos para outras funções que não as da educação. Direcionar os recursos do FUNDEB para a salvação da criança brasileira estimula forte tentação. Porém, bem-estar integral da criança brasileira é uma tarefa que exige recursos múltiplos, integrados, contando com a educação, mas não somente com ela.

Hoje tem-se uma política de redistribuição com divisão sobre o valor ponderal com o mínimo daquilo que arrecadamos, porém, é necessário para uma educação de qualidade levar em consideração aquilo que é preciso para se efetivar, ou seja, criar mecanismos mais sólidos que garantam o custo aluno, ou seja, o valor real necessário para se efetivar uma educação de qualidade e não do gasto aluno o valor que se tem disponível rateado entre o número de matrículas da rede.

Embora o FUNDEB tenha ampliado a participação da União, não houve grandes mudanças nesta realidade. Como demonstrado, uma vez que a ótica do financiamento mantém-se vinculada à disponibilidade orçamentária, mantém-se a perspectiva do “gasto possível” e não do gasto necessário à garantia de padrões mínimos de qualidade (TAPOROSKI, 2016, p. 7).

A lógica de redistribuição restringe o gasto com a educação a um percentual mínimo de rateamento daquilo que se conseguiu arrecadar por meio dos impostos divididos pelo número de matrículas que se possui, sem preocupação com o real valor necessário para efetivação de uma educação de qualidade.

[...] a política de fundos não é um mecanismo novo, mas um novo momento da operação da vinculação da receita, entretanto, contém em si uma ruptura em relação à lógica de que é suficiente que cada rede de ensino opere exclusivamente com os recursos que o ente federado que a mantém pode arrecadar. (GOUVEIA; SOUZA, p.60, 2015)

Como demonstrado, a redistribuição gera um ciclo vicioso, em que Gaspar (2010) relata a dificuldade de municípios pequenos de ampliar a sua rede de atendimento. A falta de ampliação da rede faz com que não recebam mais verbas, portanto, sem verba sem matrícula/sem matrícula em verba, problema que ela bem coloca seriam sanados com a implantação concomitante do FUNDEB e do custo aluno qualidade.

Nessa perspectiva, avaliar o impacto do FUNDEB na qualidade da educação infantil é, dentre outros aspectos, considerar sua repercussão em relação ao valor mínimo a ser gasto por aluno que deverá incidir sobre o princípio estabelecido de igualdade no gasto por aluno da educação infantil; perceber sua efetivação como primeira etapa da educação básica no aumento da matrícula da educação infantil, e apreender o alcance da valorização do magistério expressa através da melhoria do salário do professor e da sua qualificação. (GASPAR, 2010, p. 128)

Apesar da vinculação nos recursos ser um avanço, não significa que a educação brasileira atingiu a qualidade esperada, até porque os entes federados buscam subterfúgios para diminuir a colaboração. Segundo Gouveia (2011) o sistema tributário é composto por impostos, taxas e contribuições, porém, apenas os impostos entram na vinculação e esta determinação de contabilização de apenas impostos para formação do fundo apresenta problemas segundo Ferreira (2014, p. 206):

Como fundo contábil resultante de impostos, há dois problemas: 1) o fato de que, desde o Fundef, o Governo Federal vem criando taxas e não impostos, o que desonera a educação de arrecadar; e 2) o problema das isenções fiscais.

Assim diante da busca pela qualidade, garantida pela CF (1988) no artigo 206, a LDB definiu a criação de padrões mínimos de qualidade, com variados insumos necessários para se efetivar educação resultando nos valores do Custo Aluno Qualidade (CAQ) e o Custo aluno Qualidade Inicial (CAQi). O CAQ e o CAQi previstos em lei, foram resultados de uma campanha realizada entre 2002 e 2005, orientada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, por meio de oficinas e seminários, com diversos seguimentos da sociedade civil, discutiram formas de se atingir os padrões mínimos de realização de uma educação de qualidade. Assim, o conceito do CAQi foi incluído em 4 das 12 metas descritas na meta 20 definidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE, Lei 13.005/2014) que em resumo apresentaram prazo de vigência para implantação, forma de cálculo, realização de acompanhamento regular dos indicadores e determinação da complementação da união aos entes que não atingirem o valor do CAQ.

**20.6)** no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;  
**20.7)** implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;  
**20.8)** o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;  
**20.10)** caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ; (BRASIL, 2014, p.15).

Para regulamentar o processo de implantação, foi elaborado o parecer nº 8/2010 que seu texto expõe as legislações que defendem a necessidade de padrões

mínimos de qualidade: a CF que no art. 206 e art. 211 traz a garantia de padrões de qualidade, a LDB no artigo 3 e 4 que também fala sobre a garantia de padrões de qualidade e a lei nº 9.131/95 que delibera sobre as funções conselho nacional de educação entre elas analisar e buscar soluções para problemas da educação, analisar e emitir pareceres sobre as avaliações nas diferentes modalidades e analisar a aplicação da legislação sobre a educação e traz o CAQi como referência para criação destes padrões de qualidade.

O mesmo parecer relata que construção de uma educação qualificada perpassa pela valorização docente, financiamento e gestão da educação e estabelecimentos de padrões mínimos de qualidade há todas as escolas públicas, e para atingir estes objetivos e se efetivar o CAQi é necessário considerar os seguintes parâmetros de qualidade: 1. Remuneração docente compatível com outras funções na qual se exija mesmo nível de formação, com uma jornada de 40h em uma mesma instituição de ensino, adicional de 50% a profissionais que possuam nível superior em estabelecimentos em que se possua formados em nível médio com habilitação técnica, bem como a remuneração de 70% aos profissionais que possuem nível fundamental comparados aos profissionais de nível médio. 2. Existência de profissionais de apoio técnico e administrativo que garantam o andamento da escola. 3. existências de creches e escolas com condições de infraestrutura e equipamentos adequados. 4. Definição de relação professor/aluno adequada atendimento de qualidade.

O CAQi foi criado devido à dificuldade de criar um parâmetro de qualidade único, já que cada etapa, modalidade e região possui sua especificidade para então realizar o cálculo do CAQ, assim o parâmetro estipulou padrões mínimos de qualidade que pudessem ser reconhecidos em todas as escolas. Cabe destacar que estes cálculos são feitos apenas pelos insumos e manutenção e não para a construção de novas instituições de ensino, estes investimentos seriam realizados de uma só vez pela administração no início da implantação o que foi chamado de “CAQi zero”, objetivando garantir valorização profissional, melhoria de infraestrutura e garantia de relação (número) aluno/professor

O CAQi vem mostrar quais os investimentos necessários em cada etapa de ensino para se garantir padrões mínimos qualidade que foram definidos conforme definido nos dispositivos das leis da CF, LDB e no PNE. Para realizar este cálculo considera-se condições, insumos materiais e humanos necessários para se efetivar



a educação. O CAQi é padrão mínimo de qualidade inicial, já o CAQ refere-se ao padrão de qualidade, aproximando o valor alunos ao de países desenvolvidos educacionalmente.

Assim, o parecer 08/10 descreve a cada modalidade de ensino os insumos materiais, físicos e humanos necessários para cada etapa de ensino. No caso da educação infantil, descreve os insumos necessários para manutenção da creche e da pré-escola separado, com especificações sobre: estrutura e característica do prédio; equipamento e material permanente; pessoal, bens e serviços, alimentação, capacitação profissional.

O custo da educação infantil, principalmente às crianças na faixa de 0 a 3 anos, se justificam pelas especificidades necessárias para a faixa etária, acerca: relação profissional criança sendo necessário uma quantia maior de profissionais, a carga horária de atendimento que idealmente determinada pelo CAQi seria de 6h diárias, equipamentos e insumos adequados, além da alimentação. O parecer resume os fatores que mais impactam o cálculo do CAQi:

(...) 1) tamanho da escola/Creche; 2) jornada dos alunos (tempo parcial versus tempo integral); 3) relação alunos/turma ou alunos/professor; 4) valorização dos profissionais do magistério, incluindo salário, plano de carreira e formação inicial e continuada. No cálculo do CAQi, para cada etapa da Educação Básica, foram separados os custos de implantação (aquisição de terreno, construção do prédio, compra de equipamentos e material permanente) daqueles associados com os de manutenção e de atualização, necessários para assegurar as condições de oferta educacional de qualidade ao longo do tempo. Os primeiros custos, os de implantação, são realizados de uma única vez, seria o que poderíamos chamar do “ano zero” do CAQi, os outros dois devem acontecer ano após ano (BRASIL, 2010, p.19).

Com todas estas especificações das necessidades, para se alcançar uma educação de qualidade, é evidente que o custo aluno qualidade inicial é muito maior que os recursos disponibilizados pelo FUNDEB. O parecer traz uma tabela de comparação do ano de 2008, com diferença, principalmente, na verba para educação infantil, que foi relatada ao longo do presente estudo enquanto etapa que necessita de maior custo/investimento para se efetivar.

**QUADRO 4 – COMPARAÇÃO ENTRE OS VALORES ESTIMADOS PELO CAQI, PARA CADA UMA DAS ETAPAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, E OS VALORES APLICADOS PELO FUNDEB/2008 POR ALUNO/ANO. VALORES EM REAIS (R\$)**

Etapa da Educação Básica	Valores previstos pelo CAQi – ano 2008	FUNDEB – 2008	(CAQi – FUNDEB)
Creche	5.943, 60	1.251,00	+4.692,60
Pré-Escola	2.301,24	1.024,00	+1.277,24
Ensino Fundamental – anos iniciais	2.194,56	1.137,00	+1.057,56
Ensino Fundamental – anos finais	2.148,84	1.251,00	+933,84
Ensino Médio	2.209,80	1.365,00	+844,80
Ensino Fundamental – Educação do Campo – anos iniciais	3.627,12	1.194,00	+2.433,12
Ensino Fundamental – Educação do Campo – anos finais	2.773,68	1.308,00	+1.465,68

Fonte: Brasil (2010) - Parecer 8/2010, p. 37.

Taporoski (2016, p. 5) atualiza os valores comparativos do FUNDEB e do CAQi para 2015. Se nos concentrarmos no valor da educação infantil, percebemos que o percentual de diferença alterou bastante ao longo dos anos. Portanto, creche em tempo integral em 2008 o valor do CAQi era 475% a mais que o valor pago pelo

FUNDEB já em 2015 era 298% maior, mas, é bom demarcar que tivemos uma mudança no valor ponderal da distribuição do FUNDEB de 1,10 em 2008 para 1,30 em 2015 um dos motivos para o aumento do investimento do FUNDEB.

**TABELA 5 – VALORES DE REFERÊNCIA DO CAQi E FUNDEB (2015)**

Etapa/Modalidade	Valor FUNDEB Mínimo	Fonte/Cálculo	Valor CAQi
Creche (tempo integral)	3.349,27	CAQi	10.005,59
Creche (tempo parcial)	2.576,36	CAQi + Fundeb*	7.969,61
Pré-escola (tempo integral)	3.349,27	CAQi + Fundeb*	5.036.15
Pré-escola (tempo parcial)	2.576,36	CAQi	3.873,96

Fonte: adaptada TAPOROSKI (2016, p.5)

Ao olharmos os dados das duas tabelas, percebemos que os valores mínimos do FUNDEB dobraram ao longo destes anos, além de considerar que o percentual de ponderação na distribuição atual do fundo da educação infantil aumentou durante este curso, mas permanecem muito aquém do mínimo estabelecido pelo CAQi. Taporoski (2016) argumenta que os valores divergentes entre os cálculos são excessivos e só demonstram que o valor do FUNDEB não leva em consideração, para o seu cálculo, os insumos básicos necessários para compor uma educação de qualidade.

Carreira e Pinto (2007) expõem que a diferença nos valores do CAQi e dos valores praticados na educação infantil consistiria nos baixos salários pagos aos profissionais, a alta carga horária de trabalho e a proporção criança/profissional maior que a estabelecida pelo MEC. Infelizmente, o valor destinado à educação pela disponibilidade orçamentária, estão muito aquém de garantir o mínimo de qualidade estabelecido. O CAQi tem valores capazes de garantir subsídio mínimo para uma educação de qualidade, porém, devemos almejar mais que o mínimo e pensar em mecanismos que permitam a efetivação CAQ, mudando a cultura atual que utiliza percentuais de vinculação como máximo a ser investido e não como mínimo, para, então, aumentar a capacidade orçamentária capaz de garantir uma educação pública e de qualidade.

Outro problema dos fundos, sobretudo os que tomam como referência apenas uma parte das receitas dos governos, como os impostos, é que não se baseiam nas necessidades de uma educação de qualidade, qualquer que seja a definição dada a ela, mas sim num percentual fixo e inflexível dos impostos, que é tido pelas autoridades como limite máximo, e não mínimo, como prevê a vinculação para a educação. Ora, a referência para uma educação de qualidade para todos não pode ser o percentual mínimo dos impostos, mas sim no mínimo este percentual. Não é por acaso que a imensa maioria dos governos alega aplicar apenas o percentual mínimo, como se isso fosse suficiente para atender as necessidades educacionais da população (DAVIES, 2006, p.755).

Conforme Ximenes (2013) o poder público alega a insuficiência de recursos para efetivar mais investimentos há educação. Taporoski (2016, p. 8) complementa que “[...] o Poder Público utiliza-se frequentemente da alegação de falta de recursos para justificar sua impossibilidade de realizar certos direitos consagrados no ordenamento jurídico, inclusive nos tribunais pátrios, por meio da “reserva do possível”<sup>6</sup>.” Alegar a reserva do possível, a efetivação dos direitos limitado a disponibilidade orçamentária, atinge a própria constituição, em seu artigo 211, ao determinar que a função da união é supletiva e redistributiva na efetivação de uma educação de qualidade, ou seja, de complementação quando os entes não atingem o valor mínimo necessário a sua efetivação. Assim, a solução orçamentária para implantação do CAQi e, gradualmente, o CAQ, Taporoski (2016) traz em suas conclusões a necessidade de considerar a educação como mínimo existencial e priorizá-la no orçamento.

É inegável a necessidade de maior investimento na educação, porém, além de estar longe da realidade necessária, precisamos pensar no risco de não se garantir nem o mínimo disponibilizado hoje pela política de redistribuição do FUNDEB, já que, a política de financiamento foi implantada com uma vigência de 14 anos e a mesma está chega ao fim no ano de 2020. Historicamente, já vimos que “[...] fato é que, se o Fundef tinha tempo para terminar, o Fundeb também o tem - e isto é algo com que temos que nos preocupar, uma vez que as bases (programas) políticas dos governos eleitos sempre oferecem insegurança para as políticas públicas no País” (FERREIRA, 2014, p.200).

---

<sup>6</sup> Princípio da reserva do possível possibilita ao Estado se limitar as existências orçamentárias no cumprimento dos direitos sociais/ existenciais.

A importância de sua continuidade se justifica, por exemplo, no ano de 2018, de acordo com informações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) nove estados norte e nordeste são eles: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí, receberam complementação do FUNDEB, pois não atingiram o valor mínimo aluno. Para previsão de gastos do ano de 2018 a Portaria Interministerial nº 10, de 28 de dezembro de 2017 (ANEXO 1). Observou valores por aluno/ano dos diferentes níveis de modalidade da educação de todos os estados, na educação infantil modalidade creche o valor mínimo foi fixado em 3.921,67 enquanto os estados com maior valor aluno é Roraima com 6.079,74 seguido do Rio grande do Sul com 5.389,36 uma diferença de 55% do maior valor. Dessa forma, uma descontinuidade política acentuaria as desigualdades regionais que já existem no país, gerando uma descompensação financeira ainda maior e inviabilizaria a efetivação de qualquer política de educação de qualidade:

O fim do Fundeb provocaria grande desorganização no financiamento da educação básica pública brasileira e colocaria termo à mais importante experiência de construção de encaminhamento de políticas públicas a partir da solidariedade federativa (MARTINS, 2014, p 131).

A fim de tornar o FUNDEB um fundo permanente, há proposta de emenda constitucional (PEC) 15/15, apresentada na câmara dos Deputados, com o objetivo de transferir o FUNDEB de ato das disposições constitucionais transitórias (ADCT) para o corpo permanente da constituição, tornando-o instrumento de financiamento permanente da educação.

Para Sena (2015) transformar o FUNDEB num fundo permanente é fundamental, pois com o seu fim, passa a não ter mais valor jurídico e sem nenhuma outra determinação, o financiamento da educação voltaria a ser igual antes da política de fundos de redistribuição, o que representaria um retrocesso para educação, e, conseqüentemente, uma carência maior ao financiamento da educação infantil, que ainda não conseguiu atingir nem mesmo as metas de atendimento de 50% das crianças entre 0 e 3 anos estabelecidas no PNE (2014), tornando a educação precária e em algumas situações inviáveis. O novo FUNDEB manteria as mesmas características já determinadas, redistribuição de recursos baseado no número de matrículas e origem financeira os impostos, mantendo toda educação

básica e distribuindo os valores de forma ponderal. Assim Pinto (2015, p. 106) esclarece:

Cabe comentar que esse desequilíbrio entre os valores com os quais os municípios contribuem para o fundo e aqueles que eles recebem do respectivo governo estadual aponta para uma crise grave em um futuro próximo, dada a transitoriedade do Fundeb. É fundamental encontrar um mecanismo de financiamento permanente que regule essas relações antes de 2020, quando o fundo expira, sob pena de se instaurar o caos na educação básica.

Wilhelms (2018) aponta que a PEC supracitada impediria o retrocesso garantido a prestação dos direitos sociais educacionais, trazendo a proposta de complementação da união a lei do piso, e, assim, os entes que não atingissem o valor determinado pelo piso de remuneração docente, teriam a verba complementada pela União.

Com o permanente FUNDEB, o CAQ não viria a ser seu substituto, pois os dois se complementariam para se efetivar os critérios de uma educação de qualidade. O FUNDEB é uma política de fundos onde busca ser fonte de recursos para manutenção da educação e que exerce uma função de expansão quantitativa quando redistribui os valores baseado no número de matrícula da rede do ente federado,

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é um fundo contábil. Do ponto de vista de política educacional, embora não se comuniquem recursos para distribuição em distintos âmbitos estaduais, trata-se de uma política nacional. Do ponto de vista operacional, é uma fonte (SENA, 2015, p. 11).

Já o CAQ define critérios de qualidade para melhor distribuir os recursos, atuando como “[...] instrumento para atingir os fins mencionados, posicionou-se no centro da interpretação desse dispositivo constitucional. Enquanto o Fundeb e o salário-educação são fontes, o CAQ é um critério de alocação de recursos” (SENA, 2015, p. 12).

Para Calegari (2007) buscar somente a quantidade não é suficiente, precisamos vincular o financiamento ao custo que garanta qualidade de ensino ao aluno. Assim, para que caminhar e avançar acerca do financiamento da educação brasileira, o principal passo, hoje, é manter o FUNDEB como fundo de financiamento

para então com as modificações necessárias de aumento de financiamento garantir que o CAQ seja uma realidade, para a equidade e a qualidade.

O Fundeb - política que certamente requer aprimoramentos – já tem grau de institucionalização, é de conhecimento dos atores institucionais e sociais e tem status constitucional. Neste sentido, consideramos que o Fundeb é o “escudo” do CAQ. Será uma de suas principais fontes – não a única, porque o custo aluno qualidade deve considerar todos os recursos destinados à educação. Mas a aprovação do novo Fundeb é o maior passo para que se alcance o CAQ (SENA, 2015, p. 12).

Outra reflexão realizada por Pinto (2015) se refere em transformar o fundo de manutenção da educação em único gestado pelos 3 níveis do executivo, pais e professores, pois manter um fundo por estado prejudica os municípios que são responsáveis pelas etapas mais caras de educação, principalmente, a educação infantil, melhorando a qualidade desta etapa da educação que é muito importante como base da educação.

A partir de todo levantamento e análise realizada, observamos que a continuidade do FUNDEB é fundamental, pois com sua ausência teremos um acirramento das desigualdades, qualidade, valorização profissional, uma maior descentralização o que pode gerar um maior conveniamento, sobretudo, a educação infantil. Ou seja, ao não se efetivar o FUNDEB com um mecanismo no combate às desigualdades com os valores mínimos fixados em cada estado, só se acirrará as diferenças existentes no país, além de distanciar a possibilidade de se alcançar o valor do CAQi e tentativa de se garantir uma educação de qualidade no Brasil.

No que se refere a educação infantil, já que a mesma foi delegada a responsabilização do município, ente federado com menor capitação de recursos, essa descontinuidade e rupturas dificultará não só a efetivação da qualidade como um todo, mas, principalmente, a qualidade enquanto acesso, conforme estabelecido no PNE, visto que de ampliação das vagas que não só é um dever do Estado, mas é um direito da criança e faz parte do seu reconhecimento como sujeito de direitos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento deste trabalho, cujo tema referiu-se ao financiamento da educação infantil, foi orientado pela inquietação de como ficaria o subsídio financeiro, com a possibilidade do fim do atual FUNDEB e a Educação Infantil. Objetivamos, nesse sentido, compreender importância/influência do financiamento para manutenção e qualidade da educação infantil e suas relações com o fim da vigência do FUNDEB, em 2020.

A valorização da educação infantil foi gradativa saindo da informalidade para direito da criança e obrigação do estado de efetivá-la depois de muita luta da sociedade civil e de grupos organizados como MIEIB, já que, inicialmente, a política de financiamento FUNDEF foi direcionada a etapa do ensino fundamental com o fim da sua vigência em 2006, tivemos o processo de descentralização e municipalização da educação, passando ao município a responsabilidade sobre educação infantil e ensino fundamental e a vigência de uma nova política de fundos o FUNDEB que contempla toda a educação básica.

O FUNDEB é uma política de fundos que visa desenvolver uma educação de qualidade subvinculando percentuais mínimos de impostos em sua composição. O maior avanço para a políticas de fundo ao contemplar toda a educação básica e a valorização os profissionais que atuam envolvidos no ensino e aprendizagem, e, portanto, trazendo novas fontes para a educação infantil seja na formação de professores e no funcionamento/condições para o ensino. Porém, apesar desta vantagem, não significou maior quantidade de recursos, pois os percentuais dos impostos vinculados pela constituição para o financiamento da educação permaneceram os mesmos e o número de matrículas aumentaram ao abranger todas as modalidades.



Na busca da qualidade, uma política que corrobora com os objetivos do FUNDEB, foi a valorização dos profissionais do magistério através da política de plano de carreira, capacitação, condições de trabalho e de infraestrutura escolar através da Lei nº 11.738/2008, que, para a educação infantil alterou uma característica dos profissionais da educação infantil com a crescente profissionalização, com exigências de formação e qualificação.

Através da política de redistribuição de valores e taxas ponderais, a política de fundos reconhece que cada modalidade possui suas especificidades destinando verbas diferenciadas de acordo com o gasto para que aquele público a ser atendido. A taxa ponderal da educação infantil no início era inferior ao ensino fundamental, 0,8 e 1,0, respectivamente, de acordo com a pesquisa de Bueno e Perguer (2017) demonstram que ao longo dos anos a taxa ponderal da educação infantil foi crescendo passando da taxa inicial 0,8 para até 1,3. A divisão de ponderação também foi alterada demonstrando as especificidades do público atendido dentro da educação infantil, em 2007 considerava-se apenas a divisão creche e pré-escola, assim foi inserido o conceito de educação integral e em 2008 adicionou-se outras ponderações realizando a divisão creche e pré-escola integral, parcial, conveniada.

A consideração das diversas formas de se efetivar a educação infantil e a elevações de taxa demonstram um reconhecimento das especificidades desta etapa de ensino, que é a mais onerosa da educação brasileira devido a necessidade de um número reduzido de crianças por turma, consequentemente um número maior de profissionais para atender a demanda, estrutura física e material adequada que apresenta um custo maior.

Apesar das taxas de ponderação hoje temos a divisão do valor arrecado com os impostos dividido pelo número de matrículas e estes valores estão aquém dos cálculos realizados para implantação do CAQi (custo aluno qualidade), temos efetivado como financiamento da educação brasileira a possibilidade do gasto aluno e não do custo aluno qualidade. Para prover instrução da população brasileira precisamos investir o valor real necessário para se efetivar uma educação de qualidade e não do gasto aluno o valor que se tem disponível rateado entre o número de matrículas da rede.

Embora o FUNDEB tenha ampliado a participação da União, não houve grandes mudanças nesta realidade. Como demonstrado, uma

vez que a ótica do financiamento mantém-se vinculada à disponibilidade orçamentária, mantém-se a perspectiva do “gasto possível” e não do gasto necessário à garantia de padrões mínimos de qualidade (TAPOROSKI, 2016, p. 7).

Consideramos o custo aluno, evidenciado pelo PNE (2014) como meta a ser atingida, desenvolvido com base em insumos mínimos necessários na efetivação de uma educação de qualidade, se faz fundamental por também auxiliar na política de fundos, pois os valores do FUNDEB estão muito aquém do mínimo estabelecido pelo CAQi, visto que os valores divergentes entre os cálculos são excessivos nas etapas de ensino e só demonstram que o valor do FUNDEB não leva em consideração, para o seu cálculo, os insumos básicos necessários para compor uma educação de qualidade.

Deixar o fundo público como o FUNDEB ameaçado pelo seu fim de vigência, impacta, diretamente, na educação infantil na dimensão da qualidade de atendimento, referindo-se desde o aumento no número da relação crianças ao profissional docente, falta de valorização dos professores, não ter mobiliário e material adequado ao atendimento, a este público que é tão específico, além de refletir diretamente nos salários pagos aos profissionais, a alta carga horária de trabalho e a proporção criança/profissional maior que a estabelecida pelo MEC.

Nesse sentido, defendemos, como demais autores estudados ao longo dessa monografia, a transformação do FUNDEB como fundo permanente de financiamento da educação, pois os entes federados não são capazes de financiar a educação com seus recursos próprios, além de ser o primeiro passo para a implementação de outras políticas que venha a colaborar com o fundo e maior equidade entre os municípios e estados que não conseguem atingir o mínimo estabelecido como regra e, requerem, portanto, de complementação.

Dessa forma, uma descontinuidade política acentuaria as desigualdades regionais que já existentes no país, gerando uma descompensação financeira ainda maior e inviabilizaria a efetivação de qualquer política de educação de qualidade, com grande desorganização no financiamento da educação básica pública brasileira e colocaria em risco uma importante experiência de construção de encaminhamento de políticas públicas a partir da solidariedade federativa.

Apreendemos que com a efetivação do FUNDEB, como fundo permanente de manutenção da educação brasileira, o CAQ o complementaria para se efetivar os

critérios de uma educação de qualidade, já que o FUNDEB é fonte de recursos para manutenção da educação e que exerce uma função de expansão quantitativa quando redistribui os valores baseado no número de matrícula da rede do ente federado, pois “O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é um fundo contábil”. (SENA, 2015, p. 11).

Já o CAQ define critérios de qualidade para melhor distribuir os recursos, atuando como “[...] instrumento para atingir os fins mencionados, posicionou-se no centro da interpretação desse dispositivo constitucional. Enquanto o Fundeb e o salário-educação são fontes, o CAQ é um critério de alocação de recursos” (SENA, 2015, p. 12). Assim, os dois mecanismos são fundamentais e caminham juntos em busca da maximização do Direito à Educação e, por consequência, Educação Infantil.

Com a análise realizada, reafirmamos que a continuidade do FUNDEB é fundamental, pois com sua ausência teremos uma exaltação das desigualdades, diferença na qualidade, dificuldade de valorização profissional e uma maior descentralização que pode gerar crescimento de conveniamentos, sobretudo, na educação infantil. Ao não se efetivar o FUNDEB com um mecanismo no combate às desigualdades com os valores mínimos fixados em cada estado, só se acirrará as diferenças existentes no país, além de distanciar a possibilidade de se alcançar o valor do CAQ e a tentativa de se garantir uma educação de qualidade.

Reafirmamos que o processo de inserção da educação infantil numa política de fundos, demandou uma luta social através de movimentos como “Fraldinhas Pintadas” MIEB e “FUNDEB pra Valer”. Agora, a ruptura na política de fundos desconsidera as lutas ao reconhecimento da educação infantil não mais como espaço de atendimento assistencialista, mas como primeira etapa da educação básica. Assim educação infantil, ao ser delegada a responsabilização do município, ente federado com menor capitação de recursos, essa descontinuidade e rupturas dificultará não só a efetivação da qualidade como um todo, mas, principalmente, a qualidade enquanto acesso, conforme estabelecido no PNE, visto que a ampliação das vagas que não só é um dever do Estado, mas é um direito da criança e faz parte do seu reconhecimento como sujeito de direitos.

Contudo, o reconhecimento dos direitos a educação de qualidade como função do Estado, tem vivido dias tempestuosos com uma gestão centralizadora e

conservadora. O financiamento é meio para se alcançar a finalidade da educação: a garantia do direito, de qualidade, de apropriação da cultura, de formação integral do homem, desenvolvimento pleno do sujeito, da formação para cidadania.

A discussão sofre uma apunhalada com a portaria nº 649, de 22 de março de 2019 que altera dispositivos da Portaria nº 233, de 15 de março de 2018, pois de acordo com o prof. Dr. Salomão Ximenes, redefine o Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica do Ministério da Educação (CPACEB), criado em 2016, excluindo de sua composição o Fórum Nacional de Educação, última brecha de participação da sociedade civil, e incluindo os Ministérios do Planejamento e da Economia, além de extinguir a menção à implementação do CAQi e do CAQ e do levantamento de fontes de financiamento para viabilizar sua implementação.

Apesar do CNE ter normatizado o CAQi e o CAQ e os mesmos terem sido incluídos no PNE, o MEC nunca homologou esta normatização da CNE. Contudo, retomamos o artigo 214 da CF que estabelece a efetivação de um plano nacional e que neste está firmado o projeto de financiamento através do CAQi e do CAQ, além da definição de uma participação mais efetiva da União para efetivação dos mesmos que não se concretizaram. Atualmente, com argumento de a falta de dados e que não era papel/competência da CNE as mesmas em conjunto com o MEC, o Governo Federal resolveu excluir o planejamento do custo/aluno da pasta, passando ao Ministério da Economia a função de definir parâmetros de qualidade da educação, decisão que na opinião de Ximenes deixaria o financiamento subordinado aos limites econômicos.

Os antigos desafios, somados aos limites atuais, engendraram inquietações que percorreram esse estudo durante o final de 2018 até março de 2019. Além de chamar a atenção pela atuação fundamental do FUNDEB para a qualidade da educação infantil, hoje, estendemos nossas considerações finais também aos outros mecanismos de financiamento ameaçados na conjuntura atual anteriormente mencionados. Em 2019, caberá ao Congresso Nacional manter o ritmo e o alto nível das discussões, mas toda a sociedade precisa estar engajada nessa virada rumo a oportunidades educacionais iguais para todos. Será necessário simular impactos das propostas e debatê-las democraticamente, pois é necessário um debate amplo, corajoso e qualificado sobre as potencialidades futuras do sistema de financiamento

da Educação Básica, que refletirão nas oportunidades de aprendizagem das próximas gerações.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Márcia Angela da S. **Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: Questões para reflexão**. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul.-set. 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

BASSI, Marcos Edgar; CAMARGO, Rubens Barbosa de. **Participação e controle social no FUNDEF e no FUNDEB**. Revista Poiésis, Tubarão, v. 2, n. 1, p. 105-118, Jan./Jun. 2009.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e do Adolescente**, Câmara dos Deputados, Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990. DOU de 16/07/1990 – ECA. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20 de dezembro de 1996. Presidência da República. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.172, de 9/1/2001**. Estabelece o Plano Nacional de Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, 26 jun. 2014a.

\_\_\_\_\_. **Marcos Legais**. Brasília: Ministério da Educação - FUNDESCOLA, 2000.

\_\_\_\_\_. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. V. 1. Brasília: MEC/SEB, 2006.

\_\_\_\_\_. **Parecer CNE/CEB nº 8/2010, aprovado em 5 de maio de 2010**. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB).

BARROS, Miguel Daladier. **Educação infantil**: o que diz a legislação. Disponível em <http://www.lfg.com.br>. 12 de novembro de 2008.

BARBOSA, Ivonete Garcia; ALVES, Nancy Nonato de Lima; SILVEIRA, Telma Aparecida Teles Martins; SOARES, Marcos Antônio. **A educação infantil no PNE Novo plano para antigas necessidades**. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 8, n. 15, p. 505-518, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>.

BUENO, Ederson Nunes; PERGHER, Calinca Jordânia. **Analisando a Trajetória dos Fatores de Ponderação Estabelecidos no FUNDEB: 2007-2016**. FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 7, n. 6, 2017.

CALLEGARI, Cesar. **FUNDEB, esperanças e incertezas**. Revista APASE, nº 06, São Paulo/SP, abril/2007, p. 25-27.

CANAVIEIRA, F. O; DOIHARA, L. F. **A Política de Conveniamento para atendimento de Educação Infantil em São Luís: solução ou impasse?** (Apresentação de Trabalho/Comunicação). São Luís, IV jornada Nacional de Políticas Públicas, 2009.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial, rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CAVALCANTI, Ricardo Russell Brandão. **ADCT: função e interpretações práticas**. Revista de âmbito jurídico, 2009. Disponível em [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9457](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9457)

CAMPOS, Maria Malta. A educação infantil como direito. IN: **Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas**. – São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

COCÔ, Valdete; SALGADO, Raquel Gonçalves. META 1 REAFIRMANDO O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL. IN: **Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024**. Organização: João Ferreira de Oliveira, Andrea Barbosa Gouveia e Heleno Araújo [Livro Eletrônico]. – Brasília: ANPAE, 2018.

COUTO, Maria Aparecida Freire de Oliveira. **A educação infantil no FUNDEB: avanços e tensões de uma primeira política de financiamento para o atendimento das crianças de 0 até 6 anos**. III EPEPE – ENCONTRO DE PESQUISA EDUCACIONAL EM PERNAMBUCO - Fundação Joaquim Nabuco Recife-PE, 2010. Disponível em: [file:///C:/Users/usuario/Downloads/a\\_educacao\\_infanti\\_no\\_FUNDEB.pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/a_educacao_infanti_no_FUNDEB.pdf)

CUNHA, Maria Couto. **A Descentralização da Gestão da Educação e a Municipalização do Ensino como Temas de Estudos Recentemente Produzidos no Brasil**. Brasília: Anped, 2006.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB**: a redenção da educação básica? Educação & Sociedade, vol. 27, núm. 96, outubro, 2006, pp. 753-774. Centro de Estudos Educação e Sociedade. Campinas, Brasil.

DIGIÁCOMO, Murillo José. **Diretrizes para a Política Destinada ao Atendimento de Crianças e Adolescentes**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/sites/default/files/anexos/28402-28413-1-PB.pdf>  
Acesso em: 12 de dezembro de 2018.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política**. Educ. Soc. Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

DOURADO, Luiz Fernando. **Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil** / elaboração Luiz Fernandes Dourado... [et. al.]. – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2006.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; MORAES, Karine Nunes. **O financiamento da educação básica: limites e possibilidades**. Políticas e Gestão da Educação, UFG, 2005.

FERREIRA, Gilmar Soares. **Uma conquista histórica, o Fundeb está em risco**. Cadernos de Educação, Brasília, n. 27, p. 191-211, jul./dez. 2014. Disponível em: [www.cnte.org.br](http://www.cnte.org.br).

FRANÇA, Magna. **FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO – LIMITES E AVANÇOS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024)**. HOLOS, [S.l.], v. 6, p. 188-198, out. 2016. ISSN 1807-1600. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/4999>. Acesso em: 28 fev. 2019. doi:<https://doi.org/10.15628/holos.2016.4999>.

GASPAR, Maria de Lourdes Ribeiro. **Os impactos do FUNDEB na Educação Infantil brasileira: oferta, qualidade e financiamento**. Evidência, Araxá, n. 6, p. 121-136, 2010.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. O financiamento da educação no Brasil e o desafio da superação das desigualdades. IN: SOUZA, Ângelo Ricardo de; GOUVEIA, Andréa



Barbosa e TAVARES, Tais Moura. **Políticas educacionais**: conceitos e debates. Editora Appris, Curitiba, 2011.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; Souza, Ângelo Ricardo de. **A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb**. Em Aberto, Brasília, v. 28, n. 93, p. 45-65, jan./jun. 2015.

LIMA, Antonio Bosco de. **Estado, Escola e família**: sobre o direito de escolha. Revista de educação EducereatEducare. Vol. 3 nº 6 jul./dez. 2008.

LIMA, Maria José Rocha Lima; DIDONET, vital. **Fundeb: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação** : avanços na universalização da educação básica / Organização Maria José Rocha Lima e Vital Didonet. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006

MACHADO, Denise Lenise. **Financiamento da educação - FUNDEB**: uma análise sobre os investimentos na educação. EDUCERE. Disponível em: [http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/23762\\_12134.pdf](http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/23762_12134.pdf)

MARTINS, Paulo Sena. O financiamento da educação no PNE 2014-2024. IN: **O financiamento da educação no PNE 2014-2024, 2015**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/o-financiamento-da-educacao-no-pne-2014-2024>

MARTINS, Paulo Sena. **Passado, presente e futuro do mecanismo central de financiamento da educação básica brasileira**. Cadernos de Educação / Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). – Ano XVIII, n.27, jul./dez. 2014. - Brasília: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação.

MARTINS, Paulo Sena. **A PEC Nº15/2015 e o novo FUNDEB**. Nota técnica. Outubro, 2015. Disponível: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/a-pec-no-15-2015-e-o-novo-fundeb-paulo-de-sena>

MILITÃO, Silvio Cesar Nunes. **Do FUNDEF ao FUNDEB**: o que muda para o financiamento da educação municipal? Vol. 7, No 2 (2010): ColloquiumHumanarum. DOI: 105747/ch.2010.v. 07.n2.

MILITÃO, Silvio Cesar Nunes. **Financiamento da educação infantil**: o que muda com o FUNDEB? S.a. Disponível em: [http://www2.fc.unesp.br/cbe/i\\_cbe/pdf/eixo-1-2/017.pdf](http://www2.fc.unesp.br/cbe/i_cbe/pdf/eixo-1-2/017.pdf)

MONLEVAD, João Antônio Cabral de. **Quem garante o CAQ da educação básica pública?** Cadernos de Educação, Brasília, n. 27, p. 175-190, jul./dez. 2014. Disponível em: <[www.cnte.org.br](http://www.cnte.org.br)>.

MOREIRA, JAS.; LARA, AMB. **Políticas públicas para a educação infantil no Brasil (1990-2001)** [online]. Maringá: Eduem, 2012. ISBN 978-85-7628-585-4. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

MOTA, Beatriz. **Financiamento em risco**: "É a qualidade que tem que definir o quanto de investimento o país tem que fazer na educação". EPSJV/Fiocruz | 29/03/2019. Entrevista concedida a Catarina de Almeida Santos.

NUNES, Alynne Nayara Ferreira. FUNDEB no congresso: exame das propostas para um fundo a vencer em breve. IN : **Objetivos e metas desenvolvimento do milênio da ONU**. Organização CONPEDI/UFS; Coordenadores: Flavia Piva Almeida Leite, Janaína RigoSantin, Jefferson Aparecido Dias – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

NUNES, Maria Fernanda Rezende. **Educação infantil no Brasil**: primeira etapa da educação básica / Maria Fernanda Rezende Nunes, Patrícia Corsino e Vital Didonet. – Brasília :UNESCO, Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, Fundação Orsa, 2011. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000214418>

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação**. Rev. Bras.Educ. [online]. 2005, n.28, pp.5-23. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782005000100002>.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Do FUNDEF ao FUNDEB: **O processo político de formulação da Emenda Constitucional nº 53/2006**. Jornal de políticas educacionais. N° 5 | Janeiro–junho de 2009 | pp. 50–58.

PASCHOAL, Jaqueline Delgado; MACHADO, Maria Cristina Gomes. **A história da Educação Infantil no Brasil: avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional**. Revista Histedbr on-line. Campinas, nº33, p.78-95, março de 2009. Disponível em [http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edições/33/art.05\\_33pdf](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edições/33/art.05_33pdf)

PERES, Alexandre José de Souza; SOUZA, Marcelo Lopes de; ALVES, Fabiana de Assis e RODRIGUES, Elenita Gonçalves. **Efeito redistributivo intraestadual do**

**Fundeb:** uma análise a partir de variáveis financeiras, socioeconômicas e educacionais dos municípios. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015.

PINTO, José Marcelino Rezende. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo.** Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

PINTO, José Marcelino Rezende. **O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade.** Em Aberto, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015.

QUIRINO, Simony Rafaeli. **Orçamento público como fonte de estudos educacionais.** Fineduca– Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v.1, n.9, 2011. Disponível em <http://seer.ufrgs.br/fineduca>.

ROSEMBERG, Fulvia. **Educação infantil pós-FUNDEB:** avanços e tensões. Apresentado no Seminário Educar na Infância: perspectivas histórico-sociais. Curitiba, agosto 2007.

SALES, Luís Carlos; SILVA, Magna Jovita Gomes de Sales e. **A movimentação das matrículas no ensino fundamental no estado do Piauí.** Educação & Realidade, Porto Alegre, v. 38, n. 4, p. 1283-1301, out./dez. 2013. Disponível em: <[http://www.ufrgs.br/edu\\_realidade](http://www.ufrgs.br/edu_realidade)>

SENA, Paulo. **Recursos do Fundeb:** suficientes para melhorar a educação nacional? Brasília: Biblioteca Digital da Câmara, 2012.

SANTOS, Joedson Brito dos. **O FUNDEB e a educação infantil no município de Itabuna.** Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal da Bahia – 2012.

\_\_\_\_\_. **O financiamento da educação infantil no contexto do FUNDEB: limites e contradições na expansão do atendimento às crianças de 0 a 6 anos de idade em João Pessoa/PB – 2007 - 2013.** Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015.

SAVIANI, Dermeval. **Organização da educação nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação.** Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, Sept. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302010000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000300007&lng=en&nrm=iso)>.

SILVA, José Ricardo; SOUZA, Fabiana Lohani. **Aspectos históricos da educação infantil**. Colloquium Humanarum, vol. 14, n. Especial, Jul–Dez, 2017, p. 188-194.

SOUZA, Donaldo Bello de. **Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024**. Est. Aval. Educ., São Paulo, v. 25, n. 59, p. 140-170, set./dez. 2014.

TAPOROSKI, Barbara Cristina Hanauer. **O valor anual mínimo por aluno do FUNDEB, o CAQi e a reserva do possível**. Fineduca – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 6, n. 6, 2016.

ULIANA, Maria Laura. ECA. **Princípios orientadores dos direitos da criança e do adolescente**. S. A. Disponível em:  
<https://mlu25.jusbrasil.com.br/artigos/450052432/eca-principios-orientadores-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente>.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. **Obrigatoriedade escolar na educação infantil**. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 5, n. 9, p. 245-262, jul./dez. 2011. Disponível em:  
<http://www.esforce.org.br>

VIAN, Maurício; MELLO, José Carlos Garcia de; BOEIRA, Carlos. **Orçamento & Fundo: fundo dos direitos da criança e do adolescente**. Brasília: Focus Gráf. Ed., 2002.

XIMENES, Salomão Barros. **O Conteúdo Jurídico do Princípio Constitucional da Garantia de Padrão de Qualidade do Ensino**: uma contribuição desde a teoria dos direitos fundamentais. Educ. Soc. [online]. 2014, vol.35, n.129, pp.1027-1051. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302014143815>.

XIMENES, Salomão Barros. **O CAQ na meta 20 do Plano Nacional de Educação**: um novo regime jurídico para a realização do padrão de qualidade do ensino. JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS v.9, n.17 e 18 | Janeiro-Junho e Agosto-Dezembro de 2015 | PP. 26–37.

XIMENES, S. GRINKRAUT, A. **PNE**: parâmetros de planejamento, efetivação e exigibilidade do direito. **Caderno Cenpec**, São Paulo, v.4, n.1, p.78-101. jun. 2014.

ZANDER, Katharine Finn; TAVARES, Tais Moura. **FEDERALISMO e GESTÃO DE SISTEMA DE ENSINO NO BRASIL**. IN: SOUZA, Ângelo Ricardo de; GOUVEIA, Andréa Barbosa e TAVARES, Tais Moura. **Políticas educacionais**: conceitos e debates. Editora Appris, Curitiba, 2011.

WILHELMS, CAROLINA SANCHES DA CRUZ TOMASCZESKI. **O novo FUNDEB:** a proposta de emenda constitucional N.15/2015. UFPR – CURITIBA, 2018.

**ANEXO**

